Ervaringen gemeenten met Participatiewet

Rapportage eerste meting

datum	30 oktober 2015
auteur(s)	B. Cuelenaere (CentERdata)
	E. van den Brink (EvdBWerkt!)
	J. Mulder (CentERdata)

Inhoudsopgave

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet

Het onderzoek “Ervaringen gemeenten met de Participatiewet is uitgevoerd in de periode januari-augustus 2015 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het maakt deel uit van de monitoring van de invoering van de Participatiewet, zoals door de minister aan de Tweede Kamer is toegezegd in het *Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet.*

De centrale vragen voor dit onderzoek zijn:

- Op welke wijze geven gemeenten uitwerking aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen?
- Hoe ervaren gemeenten onder de Participatiewet het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperkingen.

Aan de hand van interviews en deskresearch bij 29 gemeenten en een online vragenlijst die door 123 van de aangeschreven 145 gemeenten is ingevuld (respons van 85 procent), schetst dit onderzoek een representatief beeld van de ervaringen van gemeenten met de Participatiewet in de eerste helft van 2015. De gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek worden in 2017 en 2019 opnieuw benaderd. Dan gaat het om hun verdere ervaringen en de resultaten die zij onder de Participatiewet realiseren.

1.2 Voorbereiding, beleid, werkprocessen en uitvoering

De voorbereiding op de Participatiewet door gemeenten gaat vaak terug tot de voorbereiding op de Wet Werken naar Vermogen. Voor de implementatie van de Participatiewet hebben gemeenten zowel inhoudelijke keuzes gemaakt als keuzes voor samenwerkingspartners. De keuze voor samenwerking met gemeenten in de arbeidsmarktregio (89 procent) of een subregio daarbinnen (66 procent) wordt het vaakst genoemd als onderwerp waarover beleidskeuzes zijn gemaakt bij de implementatie van de Participatiewet. Als tweede volgt de samenhang in beleid met de twee andere decentralisaties, respectievelijk WMO en Jeugd. Ten slotte geeft circa de helft van de gemeenten aan keuzen te hebben gemaakt in doelgroepen, instrumenten of de inzet van aanvullende gemeentelijke instrumenten bij de formulering van visie en beleid voor de Participatiewet.
Gemeenten hebben per 1 januari 2015 naast de Participatiewet ook een uitbreiding van taken gekregen in de WMO en zijn verantwoordelijk geworden voor het domein Jeugd. Hoewel gemeenten veelal een integrale visie hebben geformuleerd is in de uitwerking in verreweg de meeste gemeenten gekozen voor aparte trajecten bij de implementatie van de drie decentralisaties. De veranderingen voor WMO en Jeugd ervaren gemeenten als ingrijpender dan de veranderingen in de Participatiewet. De Participatiewet bouwt voort op bestaande verantwoordelijkheden en leidt tot een geleidelijke instroom van en dienstverlening aan de nieuwe doelgroep van de Participatiewet: schoolverlaters van

wie de verwachting is dat zij slechts gedeeltelijk arbeidsvermogen hebben en daarom onder de zorgplicht van de gemeente vallen.

In de interviews met gemeenten is vaker genoemd dat gemeenten een periode van een tot twee jaar nemen om de transitie te maken die de Participatiewet vraagt. Gedurende deze periode is besluitvorming over aanvullende uitwerkingen en regelgeving voorzien. De structurele situatie is pas na deze transitieperiode te verwachten.

Verordeningen
Nagenoeg alle gemeenten hebben de verordeningen voor de Participatiewet gereed op 1 juli 2015. Het uitwerken van de verordeningen in beleid en werkprocessen is nog niet in alle gemeenten afgerond. Grote gemeenten zijn hier over het algemeen verder mee dan kleinere gemeenten. Bij de invulling van beschut werk is dit verschil het duidelijkst. Nog niet de helft van de gemeenten tot 100.000 inwoners heeft het beleid voor beschut werk al uitgewerkt, terwijl dit bij ruim 90 procent van de grote gemeenten al gebeurd is. Kleine en middelgrote gemeenten wachten vaker af hoe de landelijke processen zich ontwikkelen. Voor kleinere gemeenten gaat beschut werk ook over relatief kleine aantallen banen.

Verandering in dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers
Ruim 60 procent van de gemeenten kiest in de dienstverlening aan werkzoekenden voor versterkte samenwerking met de SW-organisatie. Eveneens bij 60 procent van de gemeenten hebben interne veranderingen plaats gevonden om de samenhang in de dienstverlening te verbeteren, maar ook om de samenhang met de andere decentralisaties te versterken. Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners brengen iets vaker samenhang in de uitvoering met de overige transities in het sociaal domein. De uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet is in veel kleine gemeenten gemeente-overstijgend ingericht. Hierbij werken gemeenten samen in een regionale of intergemeentelijke sociale dienst. De uitvoeringsorganisatie is bijna overal volledig ingericht, maar de eerste praktijkervaringen moeten nog volgen in veel gemeenten.

Gemeenten hebben naar aanleiding van de invoering van de Participatiewet ook de organisatie van de dienstverlening aan werkgevers aangepast. Twee derde van de gemeenten werkt op dit terrein met andere gemeenten samen naast het verband van het regionaal Werkbedrijf. Samenwerking met het SW-bedrijf voor werkgeversdienstverlening is een keuze die 6 op de 10 gemeenten maken.

Cliëntenparticipatie
Bij de invoering van de Participatiewet is de inspraak van cliënten, evenals voorheen in de WWB, wettelijk geregeld. Ruim twee derde van de gemeenten geeft aan dat de cliëntenraad op reguliere wijze betrokken is bij de ontwikkeling van het beleid in het kader van de Participatiewet. In een kwart van de gemeenten was er sprake van een intensief en speciaal traject. Uit de interviews en de open antwoorden blijkt dat bij de ontwikkeling van de visie de cliëntenraden vooral op het inkomensdeel van het beleid een bijdrage hebben geleverd.

Cliëntenraden worden verschillend vormgegeven. Ruim 70 procent van de gemeenten heeft de verordening cliëntenparticipatie aangenomen en is klaar met de inrichting van de nieuwe

cliëntenparticipatie voor het sociaal domein. Een ander deel is de inspraak in samenhang met de andere domeinen of in de regio nog aan het uitwerken. Bij ruim een kwart van de gemeenten gebeurt dit apart voor de Participatiewet, maar er zijn ook samenvoegingen binnen het domein werk en inkomen en het gehele sociaal domein. Het aandeel van raden sociaal domein zal waarschijnlijk nog toenemen (28% heeft dit of er wordt verwacht dat die er komt). De samenstelling betreft niet altijd in meerderheid cliënten.

Voor de monitoring van de resultaten van de Participatiewet ontwikkelt een deel van de gemeenten lokaal of in samenspraak met de (sub)regio nieuwe instrumenten. Andere gemeenten maken gebruik van de reeds beschikbare rapportages van UWV of het eigen managementsysteem.

1.3 Instrumenten

Het nieuwe instrument loonkostensubsidie (LKS) en het nieuwe beschut werk zijn de nieuwe instrumenten van de Participatiewet. Daarnaast beschikken de gemeenten over de instrumenten job coaching en de no-riskpolis die onder de Participatiewet nieuw vormgegeven zijn. De gemeenten hebben ten tijde van het onderzoek nog zeer beperkt ervaring met de inzet van deze instrumenten. Bijna alle gemeenten zijn van plan om de instrumenten LKS, no-riskpolis en job coaching in te zetten. Ten aanzien van beschut werk is er terughoudendheid.

No-riskpolis, job coaching en loonkostensubsidie
De no-riskpolis wordt beschouwd als een instrument dat werkgevers die bereid zijn om iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen over de streep kan helpen.
Met het instrument job coaching hebben nog niet alle gemeenten ervaring, daarom hebben zij hier in de helft van de gevallen een neutraal oordeel over.
Gemeenten hebben op zich positieve verwachtingen van het effect van het instrument loonkostensubsidie. Ongeveer een derde van de gemeenten geeft ook aan tevreden te zijn over dit instrument. De inzet van de LKS is gebonden aan een loonwaardemeting op de werkplek met een gevalideerd instrument voor loonwaardebepaling. Een deel van de geïnterviewde gemeenten heeft hier al een keuze voor gemaakt in de regio. 70 Procent van de gemeenten heeft beleid en uitvoering van LKS afgestemd met de regio.

Gemeenten zien de LKS, no-riskpolis en job coaching als goede instrumenten voor het vergroten van baankansen voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking. De eventuele terughoudendheid bij de inzet van de instrumenten hangt samen met onzekerheid/onduidelijkheid over de bekostiging van LKS en de langjarige financiële consequenties van de doorlopende bekostiging van de ondersteunende voorzieningen voor de werkgever.

Banenafspraak
De meeste gemeenten hebben ten tijde van het onderzoek nog geen indicaties doelgroepregister banenafspraak aangevraagd. Op de vraag naar de achtergrond daarvan geeft bijna de helft van de gemeenten aan daar nog geen geschikte kandidaten voor te hebben. Het aanvankelijke optimisme van de gemeenten over de banenafspraak is hierdoor enigszins getemperd. Daarbij dient opgemerkt te

worden dat in de periode tussen de interviews en de vragenlijst de werkprocessen van de beoordeling doelgroep banenafspraak gewijzigd (brief van 8 mei 2015).

Hoewel gemeenten ook positieve verwachtingen hebben van de banenafspraak, zijn er ten tijde van het onderzoek veel vragen over de concrete invulling: wat zijn de criteria voor toelating tot het doelgroepenregister banenafspraak en waarom duurt de indicatie hiervoor zo lang, vragen gemeenten zich af. Gemeenten verwachten ook dat een deel van de kandidaten die in hun visie voor dit instrument in aanmerking komt, niet met het wettelijk kader dat UWV hanteert als zodanig geïndiceerd zal worden. Het gaat dan om mensen met gedrags- en persoonlijkheids-problematiek waarbij de beperkingen niet tot medische oorzaken zijn terug te leiden.

Beschut werk
Ten aanzien van het instrument beschut werken is er meer terughoudendheid bij de gemeenten. De kleinere gemeenten wachten voor een deel nog af met het besluit of en hoe zij dit instrument inzetten. Grotere gemeenten zijn terughoudend met het aanvragen van een advies beschut werken, ook omdat dit advies een zware inspanningsverplichting tot het bieden van een werkplek in beschutte omgeving met zich meebrengt. Gemeenten plaatsen de beschutte werkplekken bij voorkeur bij de SW-organisatie. Vooral grote gemeenten maken deze keuze. Kleinere gemeenten kiezen vaker voor plaatsing bij een organisatie voor arbeidsmatige dagbesteding. Ruim een derde van de gemeenten kiest er voor om beschut werk niet in te vullen. Dit zijn vaker gemeenten zonder tekort op het SW-budget. Ten tijde van het onderzoek is het aantal adviesaanvragen beschut werk nog zeer beperkt. Op de vraag waarom zij nog geen advies beschut werk hebben aangevraagd, zegt bijna de helft van de gemeenten die nog geen aanvraag voor advies beschut werk had ingediend dat zij nog geen geschikte kandidaten hadden. Gemeenten hebben nog nauwelijks ervaring met plaatsingen in nieuw beschut werk.

Naast de nieuwe instrumenten van de Participatiewet, maken gemeenten nog gebruik van hun eigen bestaande instrumenten voor ondersteuning van werkzoekenden.

1.4 Doelgroepen

De invoering van de Participatiewet brengt voor de gemeente, naast de dienstverlening voor het huidige bestand van uitkeringsgerechtigden, een nieuwe doelgroep die voorheen een beroep op de Wajong zou doen. Om deze groep te bereiken is ruim 4 op de 5 gemeenten in gesprek met de scholen voor Vso en PrO of is van plan dat te doen. Hierbij is er een verschil tussen grote gemeenten en de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Grote gemeenten hebben vaker contact met de scholen en zij ondernemen ook een breder scala aan activiteiten voor deze doelgroep. De gesprekken met de scholen zijn gericht op het realiseren van een sluitende overstap van school naar werk. Om de doelgroep goede ondersteuning en begeleiding naar werk te kunnen bieden, is het kennen en herkennen van de doelgroep van belang. Hiervoor maken gemeenten gebruik van de kennis van de SW-organisaties, maar ook gaven gemeenten in de interviews aan de kennis van UWV of MEE hiervoor te benutten. Gedurende de looptijd van dit onderzoek hadden gemeenten nog nauwelijks concrete ervaring met het begeleiden van deze nieuwe doelgroep.

Gemeenten hebben ook de verantwoordelijkheid voor ondersteuning naar werk van niet-uitkeringsgerechtigden. Voor zover deze groep niet samenvalt met de nieuwe doelgroep, benaderen de gemeenten deze groep passief. Als zij ondersteuning vragen, zijn er in een deel van de gemeenten financiële beperkingen. Een kleine 30 procent van de gemeenten geeft aan dat nuggers alleen van een beperkt aantal instrumenten gebruik kunnen maken en 20 procent gebruikt een middelentoets om te bepalen of nuggers gebruik kunnen maken van bepaalde instrumenten.

Degenen die op 31 december 2014 op de wachtlijst Wsw stonden, behoren tot de doelgroep van de banenafspraak. Bijna drie kwart van de gemeenten ziet deze groep als prioritaire doelgroep voor de deze banen. Gemeenten geven aan dat zij nog bezig zijn om deze groep op te pakken en dat zij nog maar beperkt kandidaten hebben geplaatst op de extra banen van de banenafspraak. [1]

1.5 Samenwerking

Bijna alle gemeenten werken samen met de gemeenten in de arbeidsmarktregio en de SW-uitvoeringsorganisatie van de gemeente. Vervolgens geeft ongeveer drie kwart van de gemeenten aan dat ze samenwerken met UWV, met werkgevers, met gemeenten in de subregio of met onderwijsinstellingen. De samenwerking heeft betrekking op de voor de hand liggende thema's van regionaal arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en uitvoering banenafspraak met de gemeenten in de arbeidsmarktregio en met UWV. De gemeenten die samenwerken met andere gemeenten in de subregio doen dit behalve op deze ook op andere thema's, namelijk de visie op de Participatiewet en de afstemming van beleid, de verordeningen, nadere beleidsregels, werkgeversdienstverlening en de uitvoering van de bijstand en de Participatiewet voor werkzoekenden.
De tevredenheid met de samenwerking tussen de gemeenten in de arbeidsmarktregio is tot nu toe positief te noemen. Daarbij is er geen verschil tussen de centrumgemeenten en de andere gemeenten. Gemeenten zijn vooral erg tevreden over de samenwerking in de subregio, maar liefst 84 procent van de gemeenten geeft dat aan. Zowel in de open antwoorden in de vragenlijst als in de interviews zien we dat een aantal gemeenten elkaar duidelijk gevonden heeft. Het niveau van de subregio voelt goed en blijkt goed werkbaar te zijn.

Naast de direct met het regionaal Werkbedrijf verbonden samenwerkingspartners werken gemeenten ook met onderwijs, zorginstellingen en private partijen zoals uitzendbureaus en re-integratiebedrijven samen. Ruim 83 procent van de gemeenten geeft in de online vragenlijst aan samen te werken met het onderwijs. Zij werken vooral samen op het ondersteunen van de nieuwe doelgroep en het onderzoeken van scholingsmogelijkheden voor de doelgroep van de Participatiewet.
De samenwerkingspartners die minder vaak voorkomen zijn private re-integratiebedrijven, uitzendbureaus en zorginstellingen.

[1] In de brief van de staatssecretaris van 3 juli 2015 is aangegeven dat extra banen ingevuld zijn door mensen die op de Wsw-wachtlijst stonden. Daarbij is geen onderscheid bekend tussen mensen op de wachtlijst met een Wajong-uitkering, die onder verantwoordelijkheid van UWV vallen en mensen zonder Wajong-uitkering, die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen.

De gemeenten hebben hun beleid en de uitvoering van onderdelen van het beleid op de voor de hand liggende terreinen afgestemd binnen het regionaal Werkbedrijf, zo blijkt uit de antwoorden. Bijna 70 procent doet dit wat betreft de loonkostensubsidie en 60 procent rond jobcoaching. De inzet van de faciliteiten voor werkplekaanpassingen is door de helft van de gemeenten afgestemd op de afspraken in het regionaal Werkbedrijf.

De invulling van het regionaal Werkbedrijf en de ervaringen van gemeenten hiermee lopen uiteen. De tevredenheid met de samenwerking in de regio is tot nu toe gematigd positief te noemen.

In de vragenlijst is de gemeenten gevraagd wat hun ervaring tot nu toe is met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen voor de doelgroep Participatiewet. Bijna een derde van de gemeenten heeft hier nog geen ervaring mee en een derde ervaart wel bereidheid maar merkt dat werkgevers dit nog niet concreet maken. De beperkte ervaring met de bereidheid om banen beschikbaar te stellen verhindert niet dat er al wel afspraken gemaakt zijn. Ruim 55 procent van de gemeenten geeft aan dat er in de regio afspraken met werkgevers zijn gemaakt over het beschikbaar stellen van banen. Voor de gemeenten is van belang dat deze afspraken zowel voor de doelgroep banenafspraak wordt gemaakt als voor de gehele gemeentelijke doelgroep Participatiewet. Van de gemeenten die aangeven samen te werken met werkgevers, is 61 procent (zeer) tevreden over deze samenwerking.

1.6 Hoe ervaren gemeenten de Participatiewet?

Het beeld dat naar voren komt als antwoord op de centrale onderzoeksvraag, is dat gemeenten energie hebben gestoken in het aanpassen van hun beleid aan de Participatiewet. De uitwerking van de werkprocessen is ten tijde van het onderzoek nog in volle gang. Zeker kleinere gemeenten hebben deze processen nog niet allemaal concreet uitgewerkt, mede omdat een aantal landelijke processen ook pas vanaf mei 2015 verder is ingevuld. In de praktijk hebben gemeenten ten tijde van het onderzoek nog weinig concrete ervaringen met de inzet van instrumenten, het aanvragen van indicaties en het begeleiden van mensen naar werk. Het gaat in dat geval ook om uitgesproken verwachtingen.

De Participatiewet wordt in samenwerking met andere partners in de arbeidsmarktregio uitgevoerd. Daarbij zijn er arbeidsmarktregio’s waar dit verband actief functioneert, maar er zijn ook regio’s waar de subregionale samenwerking een grotere rol heeft. Het benaderen van werkgevers vanuit één loket en één invalshoek wordt wel breed gedragen. Tegelijkertijd benaderen gemeenten of subregio’s ook zelf werkgevers naast de aanpak vanuit de regio. Gemeenten voelen de druk om hun eigen uitkeringsgerechtigden te plaatsen.

61 procent van de gemeenten verwacht een positief effect van de Participatiewet en de bijbehorende instrumenten op de werkkansen van mensen die niet in staat zijn het WML te verdienen. Voor de groep die wel in staat is het WML te verdienen, verwachten ze veel vaker geen verandering in hun kansen en een kwart van de gemeenten verwacht dat de kansen van deze groep door de invoering van de Participatiewet minder worden. Voor de bestaande doelgroep van de gemeente maakt een aantal

gemeenten zich zorgen of deze groep niet ondersneeuwt door alle aandacht die er uitgaat naar de nieuwe doelgroep. Binnen de gemeenten wordt over twee doelgroepen gesproken: de nieuwe doelgroep en de bestaande WWB-doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt, grotendeels het zittend bestand. Deze doelgroepen kunnen ook met elkaar concurreren wat betreft plaatsing bij werkgevers en de inzet van begeleiding en andere instrumenten. Gemeenten die deze concurrentie benoemen, doelen daarmee vooral op degenen met en degenen zonder een indicatie doelgroepregister.

Van de banenafspraak en loonkostensubsidie verwachten gemeenten de grootste bijdrage aan het vergroten van de werkkansen van mensen met een arbeidsbeperking en een afstand tot de arbeidsmarkt. Wel uiten gemeenten zorgen over de betaalbaarheid van het instrument loonkostensubsidie voor hun gemeenten op de wat langere termijn. Ook vragen zij zich af of de mensen uit de nieuwe doelgroep voor wie zij nu verantwoordelijk zijn wel allemaal van deze instrumenten gebruik kunnen maken gezien de criteria die de wet hanteert voor het toekennen van een indicatie doelgroepregister banenafspraak. Zij zien een risico dat mensen uit de nieuwe doelgroep wel instromen maar weinig kans hebben op uitstroom waardoor het bestand van de gemeente groeit in een periode waarin het budget voor het inkomensdeel afneemt.[2] Wat betreft de verwachtingen van de nieuwe instrumenten laat een aantal gemeenten zich in de interviews voorzichtig positief uit. Zij verwachten dat werkgevers blij zullen zijn met de job coach en de no-riskpolis. Zij hebben ervaren dat ontzorgen heel belangrijk is voor werkgevers en een deel van de instrumenten komt daar aan tegemoet. Los van het landelijk instrumentarium verwachten gemeenten het meeste effect van de regionale werkgeversbenadering en van de loonkostensubsidie. Maar ook van de samenwerking met de VSO/PrO scholen worden positieve effecten verwacht.

Gemeenten hebben in de eerste helft van 2015 de slag naar de Participatiewet gemaakt en geven aan dat het afhangt van de nadere invulling van het instrumentarium, van de bereidheid van de werkgevers en van het budget in hoeverre zij in staat zijn echt een succes te maken van het aan het werk helpen van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking.

1.7 Conclusie

Alles overziend kunnen de 5 deelvragen die in dit onderzoek zijn gesteld, op hoofdlijnen als volgt worden beantwoord.

Gemeenten hebben de eerste helft van 2015 gebruikt om de praktijk van de Participatiewet in beeld te krijgen: om welke doelgroep gaat het, hoe werken de procedures en de instrumenten en wat betekent dit voor het beslag op de gemeente, zowel in capaciteit als in middelen. Daarbij hebben met name een aantal grotere gemeenten de consequenties van de Participatiewet goed in beeld en nemen zij ook initiatieven om dit goed door te voeren. Kleinere gemeenten wachten vaker af wat de precieze

[2] Hier doelen gemeenten op de vergelijking van de ontwikkeling van het BUIG op basis van de begroting van 2014 en die van 2015. Het verschil neemt toe tot € 1.236 k euro in 2018. Bron: Divosa Factsheet gevolgen Miljoenennota 2015 voor BUIG-budget, 23 september 2014. Dit wordt door het ministerie geactualiseerd op basis van de begroting 2016.

uitwerking zal zijn en ervaren ook gezien de in hun ogen geringe omvang van de nieuwe doelgroep minder de noodzaak om de procedures al volledig uit te werken. Wat betreft het effect van de Participatiewet op de arbeidsmarktkansen van de doelgroep, zijn gemeenten gematigd positief over de doelgroep met arbeidsbeperkingen en iets meer bezorgd over de groep die wel in staat is het minimumloon te verdienen. Bij de verwachtingen houden gemeenten wel slagen om de arm omdat zij de financiële consequenties nog niet goed konden overzien. Gemeenten verwachten wel dat de banenafspraak kansen biedt voor de doelgroep van de Participatiewet.

Voor het aan het werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al dan niet met beperkingen zijn afspraken gemaakt en is in een aantal gemeenten de organisatie heringericht. Vanaf 1 januari 2015 zijn de gemeenten geleidelijk geconfronteerd met de nieuwe doelgroep en hebben ze de eerste, beperkte ervaringen opgedaan met de inzet van de nieuwe instrumenten en het begeleiden naar werk. De meeste gemeenten hadden ten tijde van het onderzoek de nieuwe doelgroep nog nauwelijks in beeld en hebben ook nog nauwelijks ervaring met het aanmelden van kandidaten voor het doelgroepenregister en het doorgeleiden naar werk.

Gemeenten verwachten wel dat de Participatiewet de kansen van de voor hen nieuwe doelgroep, die voorheen een beroep op de Wajong zou doen, kan verbeteren. Gemeenten zijn daarbij kritisch op de kosten die gemeenten in eerste instantie moesten maken voor het aanvragen van een indicatie doelgroepregister banenafspraak en de wijze waarop de beoordeling van de doelgroep voor de banenafspraak in de praktijk werkt.

De Participatiewet kent een aantal nieuwe instrumenten waarvan de (structurele) loonkostensubsidie en de nieuwe invulling van beschut werk de grootste verandering met zich mee brengen. Gemeenten zijn op zich tevreden over de mogelijkheden die het instrument loonkostensubsidie biedt en verwachten ook dat dit de kansen vergroot van werkzoekenden met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen. Het is nog niet voor alle gemeenten duidelijk welk beslag de loonkostensubsidie, die in principe tot einde arbeidsloopbaan ingezet kan worden, op de gemeentelijke middelen zal leggen en hoe dit opgenomen wordt in het verdeelmodel. Gemeenten waren ten tijde van het onderzoek nog terughoudend met betrekking tot het inrichten van het nieuwe instrument beschut werk. Dit komt mede door de (verwachte) kosten.

De samenwerking met de partners in de arbeidsmarktregio heeft door de Participatiewet een duidelijke impuls gekregen. Gemeenten stemmen instrumenten en werkgeversbenadering af in de arbeidsmarktregio. Dit betekent niet dat in een arbeidsmarktregio altijd alle gemeenten voor dezelfde instrumenten en werkgeversbenadering kiezen. De concrete afstemming van zowel werkgeversbenadering, inzet van instrumenten en inkomensondersteuning voor burgers, vindt bij twee derde van de gemeenten voornamelijk in de subregio plaats. Om de nieuwe doelgroep te bereiken heeft 83% van de gemeenten samenwerking met het onderwijs gezocht.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat een aantal gemeenten een periode van een tot twee jaar nemen om de transitie te maken die de Participatiewet vraagt. Gedurende deze periode is besluitvorming over aanvullende uitwerkingen en regelgeving voorzien. De structurele situatie is pas na deze transitieperiode te verwachten. De tweede meting moet daar meer zicht op geven.

2 Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet

2.1 Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk (Bron: Memorie van Toelichting Participatiewet). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Tweede Kamer in het '*Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet*' toegezegd een aantal onderzoeken en monitors te laten uitvoeren, waaronder voorliggend onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet (Kamerstukken II, 2013-2013, 33566, nr. 65, 2 december 2013).

Dit onderzoek – uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW – vindt plaats in drie metingen. Centraal in het onderzoek staat de vraag hoe gemeenten het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking, onder de Participatiewet ervaren. Gelijktijdig met dit onderzoek onder gemeenten is in het kader van het *Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet* ook onderzoek gedaan naar de ervaringen van werkgevers (door Berenschot) en de ervaringen van de doelgroep van de Participatiewet (door de Inspectie SZW). De eerste meting vond, bij alle drie deze onderzoeken, plaats in de eerste helft van 2015; de volgende metingen vinden plaats in 2017 en 2019.

In aanvulling op dit onderzoek zijn de ervaringen van UWV met samenwerking in het kader van de Participatiewet onderzocht. Dit onderzoek is in de periode juli – augustus 2015 uitgevoerd in 16 van de 35 arbeidsmarktregio's. Deze arbeidsmarktregio's komen overeen met de arbeidsmarktregio's waarin in het kader van het gemeenteonderzoek interviews zijn gehouden (het betreft 16 van die 18 regio's). Er zijn interviews gehouden met de regiomanagers van UWV. Op een aantal onderwerpen kwam een tamelijk eenduidig beeld naar voren en had bijvoorbeeld driekwart van de geïnterviewden dezelfde ervaring. Toch waren er ook steeds uitzonderingen en heeft elke regio zijn eigen specifieke geschiedenis en praktijk. Daarmee kan gesteld worden dat dat onderzoek op hoofdlijnen een goed beeld geeft van een groot deel van de praktijk van de samenwerking vanuit het perspectief van UWV. Het is echter geen volledig beeld. De wijze waarop de samenwerking in de regio vorm krijgt en de geschiedenis die daarmee verbonden is, kan in elke regio verschillen en is nog volop in ontwikkeling. Het is aannemelijk dat er nog andere samenwerkingsvormen zijn dan in de interviews aan de orde zijn geweest. De bevindingen van dit aanvullende onderzoek onder regiomanagers UWV zijn in de bijlage van dit gemeenteonderzoek opgenomen. De conclusies in het rapport over de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet hebben alleen betrekking op het onderzoek onder de gemeenten.

Deze rapportage betreft de eerste meting van de monitor van de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet. Deze meting is uitgevoerd in de eerste helft van 2015 – half februari tot half juli. In deze meting gaat het er om een goed beeld te schetsen waar de gemeenten aan het begin van de Participatiewet staan. Door het moment van meten is nog beperkt de ervaring met de wet te meten. Het vormt wel een belangrijk ijkpunt, want het is ook van belang of de uitvoering en de resultaten in de loop van de periode 2015-2019 verbeteren en of er sprake is van leereffecten.

2.2 Onderzoeksvragen: ervaringen van gemeenten

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

Op welke wijze geven gemeenten uitwerking aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen?
Hoe ervaren gemeenten onder de Participatiewet het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking?

Achterliggend doel is zicht te krijgen op de vraag of gemeenten de situatie onder de Participatiewet als een verbetering ervaren ten opzichte van de situatie waarin er drie afzonderlijke wetten waren (WWB, Wsw en de Wajong voor niet volledig duurzaam arbeidsongeschikten). Daarbij is van belang dat degenen die op 1 januari 2015 recht hadden op een Wajong- uitkering of een SW-indicatie hadden, deze rechten grotendeels behouden. Voor die Wajong-populatie blijft het UWV ook verantwoordelijk. De Participatiewet vervangt deze wetten niet volledig.

Deelvragen
De twee hoofdvragen zijn uitgewerkt in vijf deelvragen die betrekking hebben op wat gemeenten gedaan hebben, hoe ze de wet ervaren en welke mogelijkheden en belemmeringen zij zien. Vragen naar de concrete verordeningen en beleidsregels dienen om de implementatie van de wet in de praktijk van gemeenten te kunnen duiden. De ervaringen in de uitvoering worden immers mede bepaald door de in beleid gemaakte keuzes.

1. Hoe werkt de voorbereiding op en de invoering van de Participatiewet in de praktijk uit en wat zijn de verwachtingen voor de toekomstige werkwijze en resultaten?
2. Op welke wijze hebben gemeenten de opdracht die zij hebben gekregen uitgewerkt in beleid en werkprocessen?
3. Wat zijn de ervaringen in het gebruik van de nieuwe instrumenten, zoals loonkostensubsidie en beschut werk?
4. Wat zijn de ervaringen van gemeenten bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet?
5. Wat zijn de ervaringen, verbeterpunten en best practices van gemeenten met betrekking tot samenwerking met werkgevers, UWV en de dienstverlening aan werkgevers?

Toelichting op de onderzoeksvragen
Deze eerste meting van het onderzoek onder gemeenten bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over de voorbereiding en invoering van de Participatiewet in de praktijk, met name over de wijze waarop gemeenten de opdracht die zij hebben gekregen, hebben uitgewerkt in visie en beleid en toegepast in werkprocessen. Om de ervaringen te kunnen plaatsen is ook kennis nodig over hoe gemeenten hun verantwoordelijkheid hebben ingevuld (in bijvoorbeeld verordeningen en werkprocessen). Daarom wordt ook ingegaan op bijvoorbeeld het geformuleerde (re-integratie)beleid, afspraken over de samenwerking en de cliëntenparticipatie. Het tweede deel gaat over de verwachtingen over en ervaringen met de invoering en uitvoering van de Participatiewet. Elementen

die daarbij aan de orde komen, zijn de ervaringen van gemeenten bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet, de ervaringen met het gebruik van de (Nieuwe) re-integratie-instrumenten en de ervaringen met de samenwerking met werkgevers en het UWV en met de dienstverlening aan werkgevers.

Dit onderzoek richt zich op de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking. De verantwoordelijkheid van de gemeenten voor bijvoorbeeld inkomensondersteuning is geen onderwerp van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de inhoud van de Participatiewet en de samenhang met andere wetten nader toegelicht.

Analysekader
Vanaf het wetvoorstel Wet Werken naar Vermogen in 2012, dat als voorloper van de Participatiewet kan worden beschouwd, is het de bedoeling dat de gemeenten meer integrale verantwoordelijkheid krijgen voor dienstverlening aan werkzoekende burgers met arbeidsvermogen die zonder ondersteuning niet aan het werk komen. De motivatie daarvoor is dat gemeenten het beste in staat zijn om maatwerk te leveren aan deze groep, mede in samenhang met de andere twee decentralisaties (WMO en Jeugdzorg). Met de invoering van de Participatiewet is de verantwoordelijk voor deze doelgroep, met uitzondering van degenen die reeds recht hadden op een Wajong uitkering, bij de gemeenten gelegd. De vraag is hoe de gemeenten deze verantwoordelijkheid hebben opgepakt, op welke wijze zij dit hebben ervaren en wat de eerste ervaringen zijn met het naar werk begeleiden van deze doelgroepen na invoering van de Participatiewet.

In dit onderzoek wordt daarom nagegaan hoe de gemeenten de Participatiewet uitvoeren en ervaren. Ook wordt ingegaan op factoren die met de ervaringen en prestaties van de gemeenten samenhangen. Er wordt daarbij van uitgegaan dat de ervaringen en resultaten van de gemeenten afhangen van de uitgangssituatie van de gemeente en van de wijze waarop zij de Participatiewet hebben geïmplementeerd. Waar dat relevant is, wordt in deze rapportage nagegaan of er een samenhang aanwezig is tussen de gevonden resultaten en kenmerken van de gemeente, zoals gemeentegrootte, al dan niet centrumgemeente en de financiële situatie van de gemeente.

2.3 Onderzoeksopzet en -verloop

Inleiding
In de eerste meting staan de vragen naar de voorbereiding, de wijze van inrichting en de verwachtingen en eerste ervaringen centraal. De vragen naar de concrete ervaringen van gemeenten met het aan het werk helpen van de doelgroep en met de nieuwe instrumenten kunnen alleen beperkt beantwoord worden. Voor deze vragen beperken we ons hier tot eerste indrukken en verwachtingen. Belangrijkste reden daarvoor is het moment waarop het onderzoek is uitgevoerd, vlak na inwerkingtreding van de Participatiewet.

Om de vraagstelling te beantwoorden, is gekozen voor een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Het kwalitatieve onderzoek vond plaats in de vorm van deskresearch en interviews om zo

de relevante thema's en variabelen bij de ervaringen met de Participatiewet inhoudelijk te duiden. Het meer kwantitatieve onderzoek betreft een online survey onder een representatieve groep gemeenten om de spreiding van de ervaringen in beeld te brengen. Met de kwantitatieve survey wordt een representatief beeld gegeven van de ervaringen van de Nederlandse gemeenten met de Participatiewet.

Daarmee bestaat de opzet van het onderzoek uit drie hoofdonderdelen waarbij drie bronnen gebruikt worden:

a. Deskresearch: onderzoek en analyse van kwalitatieve en kwantitatieve beschikbare landelijke en gemeentelijke data
b. Interviews en deskresearch bij 29 gemeenten
c. Online survey onder een representatieve steekproef van 123 gemeenten

Deze 3 onderdelen in het onderzoek komen terug bij elke meting.

Steekproef

Om een landelijk representatief beeld van de ervaringen van de gemeenten te krijgen zijn hier grootteklassen onderscheiden:

- gemeenten tot 50.000 inwoners
- gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners
- gemeenten met 100.000 tot 500.000 inwoners
- gemeenten met meer dan 500.000 inwoners

Er is voor gekozen om de grootste twee gemeenten beiden in de steekproef op te nemen vanwege het volume waar het bij deze gemeenten om gaat. In de rapportage zijn deze twee gemeenten samengenomen met de grootteklasse 100.000- 500.000 inwoners, zodat een grootteklasse 'meer dan 100.000 inwoners' ontstaat.

Aanvankelijk is een steekproef getrokken van 120 gemeenten, 80 gemeenten met minder dan 50.000 inwoners en 40 grotere gemeenten. Daarbij is bij de kleinere gemeenten eerst getrokken onder de gemeenten met een bovengemiddelde Wajong-instroom, omdat deze gemeenten wellicht ook onder de Participatiewet met een hogere instroom van de doelgroep te maken hebben. [3] Uit deze totale steekproef is vervolgens een groep van 30 gemeenten getrokken waar een interview afgenomen is.

Om voldoende respons te realiseren op de online vragenlijst zijn aanvullend 25 gemeenten uit de verschillende grootteklassen in de steekproef opgenomen. De non-respons op de vragenlijst is

[3] In een aantal gemeenten is met name het aandeel Wajongers veel hoger dan gemiddeld en hier is door de Tweede Kamer ook aandacht voor gevraagd bij de behandeling van de verdeling van het budget voor het Sociaal Deelfonds. De gemeenten in Noord Oost Groningen en Zuid Limburg met een hoog aandeel Wajongers en Wsw-ers zijn daarbij expliciet genoemd. Hier is gekozen voor selectie op recente Wajong- instroom, omdat die indicatiever is voor toekomstige populatie/instroom dan de omvang van de totale, bestaande, populatie.

evenredig verdeeld over gemeenten in de verschillende grootteklassen. De totale steekproef kwam hiermee op 145 gemeenten.[4]

Tabel 2. 1 Steekproef naar grootteklasse gemeenten, indeling per 1-1-2015

Grootteklasse, inwoners	Aantal gemeenten	Steekproef
< 50.000	318	96 (waarvan 5 met 1,5 * gemiddeld instroom Wajong)
50.000 tot 100.000	45	30
100.000 tot 500.000	28	17
>500.000	2	2
Totaal	393	145

Met deze steekproef is 30 procent van de kleinere gemeenten voor het onderzoek aangeschreven en van de grotere gemeenten is dit 65 procent. Hiermee is een representatieve steekproef voor de gemeenten in Nederland aangeschreven. Grotere gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor een groter deel van de doelgroep en zijn daarom oververtegenwoordigd in de steekproef.

Interviews

In de periode half februari – half april 2015 zijn bij 29 gemeenten face-to-face interviews afgenomen en de bijbehorende beleidsstukken geanalyseerd. Bij één geselecteerde gemeente was het niet mogelijk om een interview te realiseren, omdat deze door reorganisatie geen capaciteit hiervoor kon vrijmaken. Bij de gemeenten is gesproken met het hoofd sociale zaken[5] of met degene die verantwoordelijk was voor de invoering van de Participatiewet (programmamanager of soortgelijke functie). Bij een aantal interviews waren meerdere betrokkenen aanwezig. Mede op basis van de uitkomsten van de interviews is de vragenlijst voor de online survey opgesteld. De itemlijst die bij de interviews is gehanteerd, is opgenomen in bijlage 1.

[4] Gedurende het veldwerk van de online vragenlijst is de respons nauwkeurig gevolgd. Het veldwerk is gestart op 19 mei 2015 en liep tot en met 31 juli 2015. In week 28 is geconstateerd dat van de 120 initieel uitgenodigde gemeenten 93 de vragenlijst volledig hadden ingevuld. 9 gemeenten waren de vragenlijst op dat moment gestart, maar hadden deze nog niet volledig ingevuld.
Om het beoogde aantal van minimaal 110 ingevulde vragenlijsten te realiseren is een aanvullende steekproef van 25 gemeenten getrokken. Zij zijn op 10 juli via e-mail uitgenodigd om de online vragenlijst in te vullen. 15 gemeenten van deze aanvullende steekproef hebben hier gehoor aan gegeven en vulden de vragenlijst volledig in. 3 gemeenten vulden de vragenlijst gedeeltelijk in.
Gedurende het nog lopende veldwerk hebben 5 gemeenten van de originele steekproef de vragenlijst alsnog volledig ingevuld. Uiteindelijk hebben 10 gemeenten van de totale 145 aangeschreven gemeenten de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. De door hen beantwoorde vragen zijn wel meegenomen in de analyses. De totale respons komt daarmee op 123 ingevulde vragenlijsten van 145 aangeschreven gemeenten (responspercentage van 85%)

[5] De naam van de afdeling binnen de gemeente waar de Participatiewet belegd is, verschilt per gemeente. Als algemene term hanteren wij hier ’afdeling sociale zaken’. Voorbeelden van andere namen van de betreffende afdeling zijn de afdeling Sociaal Domein, Werk & Inkomen, Participatie of de afdeling Sociaal.

De interviews zijn afgenomen voorafgaand aan en als input voor de vragenlijst. Dit betekent dat de interviews soms knelpunten benoemen of nog niet benoemen die in de vragenlijst, enige maanden later, niet meer of juist wel benoemd worden.

Respons online vragenlijst

Vooraf is de online vragenlijst door een aantal gemeenten getoetst. Doel daarvan was nagaan of de vragenlijst begrijpelijk was en binnen redelijke tijd ingevuld kon worden. De vragenlijst is opgezet aan de hand van meerkeuzevragen met op relevante punten de mogelijkheid om het antwoord open toe te lichten. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 2.

De online vragenlijst met de begeleidende e-mail is gericht aan het hoofd Sociale Zaken van de gemeente. De vragenlijst heeft 7 weken open gestaan in de periode mei – juli 2015. In die periode zijn eerst 120 gemeenten aangeschreven. Na de eerste aanschrijving is zo nodig een herinnering verstuurd. Wanneer daarop geen reactie kwam, zijn de gemeenten persoonlijk benaderd met het verzoek alsnog de vragenlijst in te vullen.

In totaal zijn 123 gemeenten aan de vragenlijst begonnen en hebben 113 gemeenten de vragenlijst volledig afgemaakt. Voor de respons gaan we uit van de 123 gemeenten, dit is een respons van 85 procent. Deze 123 gemeenten worden ook in 2017 voor de tweede meting aangeschreven.

De respons is vergelijkbaar voor de gemeenten van verschillende omvang (tabel 2.2). Hiermee geeft deze respons een representatief beeld voor de gemeenten in Nederland.

Tien gemeenten hebben de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. In de rapportage gebruiken wij het aantal gemeenten van wie een antwoord beschikbaar is. De absolute aantallen liggen daarom bij de eerste vragen hoger dan bij de laatste vragen.

Tabel 2.2 Respons: gemeenten naar grootteklasse, percentage van aangeschreven gemeenten

Grootteklasse	N	%
<50.000	80	83%
50.000-100.000	26	87%
100.000-500.000	15	88%
>500.000	2	100%
Totaal	123	85%

Gemeenten in de steekproef

Voor de keuzes die gemeenten maken en hun ervaringen kunnen naast grootteklasse ook andere factoren van invloed zijn, zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht. De bestuurlijke positie van de gemeente en de financiële situatie van de gemeente kunnen beïnvloedende factoren zijn.

Hier geven we weer hoeveel centrumgemeenten in de steekproef aanwezig zijn.

Tabel 2.3 Centrumgemeenten in de steekproef en percentage van respons per grootteklasse

Grootteklasse	N	%
Centrumgemeente	26	21%
Geen centrumgemeente	97	79%
Totaal	123	100%

Om een beeld te geven van de financiële situatie van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten, is in de online vragenlijst gevraagd naar de tekorten die zij in 2014 op verschillende budgetten hadden. In tabel 2.4 is dit weergegeven.

Tabel 2.4 Gemeenten met tekort op verschillende budgetten in 2014, in percentage van de respons (N=117)

Tekort op budget voor	N	%
Inkomensdeel	70	60%
Re-integratiedeel P-budget	28	24%
SW-deel P-budget	49	42%
SW-uitvoeringsorganisatie/ SW-bedrijf	65	56%

Begeleiding onderzoeksproces

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep en een begeleidingscommissie. De klankbordgroep heeft een technisch-inhoudelijke functie en adviseert onder meer over de inhoud en methodologie van de gehanteerde vragenlijsten en de analyse van de onderzoeksresultaten. De begeleidingscommissie beoordeelt en interpreteert de uitkomsten van de onderzoeken en de mogelijke beleidsmatige implicaties daarvan. De samenstelling van de klankbordgroep en de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 3.

2.4 Leeswijzer rapportage

Deze rapportage bevat de resultaten van de kwalitatieve interviews en de online survey onder de gemeenten. In de achtereenvolgende hoofdstukken behandelen we de onderzoeksvragen. Hierbij geven we per onderwerp eerst de resultaten van de vragenlijst weer, gevolgd door de toelichting die gemeenten gaven op hun antwoorden in de vragenlijst. Vervolgens worden de resultaten die uit de casestudies naar voren komen besproken.

Op een aantal plaatsen is nagegaan of er een samenhang aanwezig is tussen de antwoorden en de gemeentegrootte, het feit of een gemeente centrumgemeente is en de financiële situatie van de

gemeente. Waar we een verschil of een samenhang noemen, gaat het steeds om een significant verband.[6]
De interviews geven een beeld van de variatie die voorkomt in de ervaringen van de gemeenten. Omdat het hier slechts om 29 gemeenten gaat, doen wij geen uitspraken over welk deel van de geïnterviewde een bepaalde ervaring heeft. De resultaten die wij noemen, hebben steeds betrekking op meerdere gemeenten, dit duiden we aan als 'een deel van de gemeenten' of 'een aantal gemeenten'. Wanneer een ruime meerderheid van de geïnterviewde dezelfde ervaring meldde, is dat ook weergegeven. Slechts bij uitzondering lichten we er resultaten uit die bij een of twee gemeenten naar voren kwamen. De kwantificering van de resultaten vindt plaats aan de hand van de online vragenlijst.

In hoofdstuk 3 van dit rapport gaan we in op de inhoud van de Participatiewet. Hoofdstuk 4 behandelt de deelvraag 1 naar de voorbereiding, de visie op de Participatiewet die gemeenten hebben ontwikkeld en de uitvoeringsorganisatie. Ook geeft hoofdstuk 4 zicht op deelvraag 2, waar het gaat om de uitwerking van de opdracht in beleid en werkprocessen. Hoofdstuk 5 behandelt de derde deelvraag naar de inrichting van de nieuwe instrumenten en de eerste ervaringen hiermee. De eerste ervaringen met de ondersteuning van de verschillende doelgroepen en de wijze waarop gemeenten dit hebben vormgegeven (deelvraag 3) komt aan de orde in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 gaat in op de laatste deelvraag, die naar de inrichting van de samenwerking en de ervaringen daarmee. In hoofdstuk 8 worden de verwachtingen en de knelpunten die nu ervaren worden besproken.

In de bijlagen zijn achtereenvolgens de itemlijst voor de interviews, de online vragenlijst en de samenstelling van de begeleidinssgcommissie en de klankbordgroep opgenomen. Tot slot is de bijlage met de bevindingen van het aanvullende onderzoek naar de ervaringen van UWV opgenomen.

[6] Chi-kwadraat toets, p <.10

3 Inhoud Participatiewet

3.1 Inleiding

De Participatiewet heeft tot doel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al dan niet met een arbeidsbeperking, aan werk te helpen, bij voorkeur bij reguliere werkgevers. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en daarmee voor de begeleiding van burgers die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren. De Participatiewet vervangt de WWB, de Wsw en een groot deel van de Wajong. De toegang tot de Wsw is per 1 januari 2015 afgesloten. Mensen die op dat moment met een indicatie werkzaam zijn in Wsw-verband behouden hun rechten op basis van de Wsw. Wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt, hebben gemeenten de mogelijkheid een nieuw arbeidscontract in het kader van de Wsw aan te gaan. Voor de Wajong geldt dat deze vanaf 1 januari 2015 alleen nog een uitkering biedt aan mensen die ten gevolgen van ziekte of gebrek volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn op het moment van het betreden van de arbeidsmarkt. Mensen met een Wajong uitkering op 1 januari 2015 behouden hun rechten. Er vindt wel herindeling van de Wajong-gerechtigden plaats. Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen krijgen met ingang van 1 januari 2018 in plaats van een uitkering van 75% van het WML een uitkering van 70% van het WML. UWV blijft verantwoordelijk voor de ondersteuning van Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen bij het vinden van werk en het bieden van passende instrumenten aan werkgevers ten behoeve van de arbeidsinpassing. De gemeenten worden verantwoordelijk voor de jonggehandicapten met arbeidsvermogen die voorheen een beroep op de Wajong zouden doen (de studie- of werkregeling)

Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is de Wet maatregelen WWB ingevoerd en onderdeel geworden van de Participatiewet. De belangrijkste veranderingen betreffen de invoering van de verplichte tegenprestatie, het uniformeren van de maatregelen WWB (mede bedoeld om activering te ondersteunen), en de invoering van de kostendelersnorm.

3.2 Doelgroep Participatiewet

Gemeenten hebben de opdracht de doelgroep ondersteuning te bieden gericht op arbeidsinschakeling en waar nodig, inkomensondersteuning. Gemeenten bepalen op basis van maatwerk wie voor welke vorm van re-integratie-ondersteuning in aanmerking komt. In de Handreiking invoeringswet Participatiewet van de VNG is de doelgroep als volgt omschreven: Mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en /of op ondersteuning om aan het werk te komen.[7] Naast de groep bijstandsgerechtigden die al bekend zijn voor de gemeenten, behoren mensen die op 31 december 2014 op de WSW wachtlijst stonden met een bijstandsuitkering tot de doelgroep, niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (Nuggers) en, zoals gezegd, mensen die voorheen een beroep op de Wajong zouden doen. Deze laatste groep duiden

[7] VNG, Handreiking invoering Participatiewet, 2015

we aan als 'de nieuwe doelgroep'. Verder zijn gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor de uitvoering van de studieregeling voor jonggehandicapten.

3.3 Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten

In het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 is afgesproken dat de markt en overheid samen 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking beschikbaar stellen. Dit aantal dient in de periode tot 2026 gerealiseerd te worden.
Deze afspraak is uitgewerkt in de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.[8]
De banenafspraak is een landelijke afspraak. Op landelijk niveau wordt gekeken of de werkgevers de aantallen hebben gerealiseerd. Mochten de aantallen niet gerealiseerd worden, dan kan de quotumbepaling worden geactiveerd. In dat geval wordt op het niveau van de individuele werkgever gekeken. De quotumheffing geldt voor alle bedrijven met 25 werknemers of meer.
De doelgroep voor de banenafspraak overlapt gedeeltelijk met de doelgroep van de Participatiewet en bestaat uit de volgende vier groepen:

1. Mensen die onder de Participatiewet vallen en die vanwege beperkingen door hun ziekte of handicap en niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen.
2. Mensen met een Wsw-indicatie, als zij op de wachtlijst staan op 31-12-2014 en als zij niet in WSW-verband werken[9]
3. Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen
4. Mensen met een Wiw-baan of ID-baan

In de Werkkamer is tussen sociale partners en gemeenten afgesproken dat bij de banenafspraak de eerste jaren prioriteit wordt gegeven aan Wajongers, ongeacht of zij het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, en mensen met een plek op de Wsw-wachtlijst.[10]

Mensen die behoren tot de doelgroep kunnen worden opgenomen in het zogenoemde doelgroepenregister. UWV registreert wie tot het doelgroepregister behoort. Wajongers met arbeidsvermogen, mensen met een Wsw indicatie en werkenden in een Wiw- of ID-baan zijn opgenomen in het doelgroepregister. Gemeenten kunnen mensen uit hun doelgroep voordragen voor een Beoordeling Arbeidsvermogen[11]. Daarnaast kunnen mensen zich ook rechtstreeks tot UWV wenden voor een beoordeling arbeidsvermogen. UWV kan op grond van deze beoordeling een Indicatie doelgroepregister banenafspraak afgeven als zij oordelen dat iemand tot de doelgroep behoort.

[8] Kennisdocument banenafspraak en quotumheffing 2015, ministerie van SZW
[9] Onder bepaalde voorwaarden kunnen gedetacheerden met een WSW-dienstverband meegeteld worden.
[10] Zie gezamenlijke uitgangspunten werkkamer van 29 januari 2014, Zie http://www.stvda.nl/nl/werkkamer/nieuws.aspx
[11] https://portaal.uwv.nl/webformulieren/tripleforms.aspx?scenario=sc01095

3.4 Nieuwe instrumenten

Gemeenten hadden reeds een aantal instrumenten tot hun beschikking om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al dan niet met een arbeidsbeperking, te ondersteunen richting arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn re-integratietrajecten, participatieplaatsen, subsidies voor werkgevers, scholing, proefplaatsingen. Deze instrumenten zijn, afhankelijk van de keuzes die gemeenten hierin maken, behouden. De Participatiewet biedt daarnaast een aantal nieuwe instrumenten. Voorbeelden daarvan zijn de no-riskpolis, de voorziening beschut werk, voorzieningen voor begeleiding en aanpassingen op de werkplek voor mensen met een arbeidsbeperking en de eventueel structureel in te zetten nieuwe vorm van loonkostensubsidie. Het nieuwe instrument loonkostensubsidie (LKS) is bedoeld voor mensen van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het gaat met andere woorden om mensen die per uur niet volledig productief zijn. LKS compenseert werkgevers voor de verminderde productiviteit van de werknemer. De werknemer ontvangt loon van de werkgever, conform de cao of de Wet Minimumloon. De werkgever ontvangt subsidie voor het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het wettelijk minimumloon. LKS kan zo nodig tot de pensioengerechtigde leeftijd worden ingezet. De loonwaarde wordt periodiek opnieuw bepaald door de gemeente met behulp van een gevalideerde methode. De loonwaarde geeft weer wat iemand in een concrete, door een werkgever beschikbaar gestelde, functie kan presteren. Deze prestatie wordt vergeleken met wat iemand in die functie kan presteren die niet verminderd productief is. De doelgroep LKS maakt na vaststelling deel uit van de doelgroep banenafspraak.

De kosten voor de loonkostensubsidie worden gefinancierd uit het budget voor uitkeringsverstrekking (inkomensdeel) dat gemeenten ontvangen in het kader van de Participatiewet. De kosten voor de no-riskpolis, de begeleiding, eventuele aanpassingen op de werkplek worden gefinancierd uit het participatiebudget, dat onderdeel vormt van de integratieuitkering sociaal domein in het gemeentefonds.

Beschut werk is als instrument toegevoegd aan de Participatiewet voor personen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Bij de doelgroep van beschut werk gaat het om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. De gemeente bepaalt, op basis van een in een verordening vastgelegde werkwijze, voor welke personen zij beschut werk wil inzetten. Voor de inzet van beschut werk is een advies nodig van UWV. Als een positief advies is afgegeven en de gemeente stelt vast dat iemand tot de doelgroep behoort, zorgt de gemeente voor een dienstbetrekking waar hij in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden kan verrichten.

No-riskpolis

In de Participatiewet is het instrument no-riskpolis opgenomen. Geregeld is dat gemeenteraden hiervoor in een verordening regels stellen. Gemeenten en sociale partners in de Werkkamer verzochten echter om een gelijk speelveld te bereiken voor de gehele doelgroep van de banenafspraak en een eenduidig instrumentarium voor werkgevers. In verband hiermee zijn bestuurlijke afspraken gemaakt in de Werkkamer, die ertoe hebben geleid dat vanaf 1 januari 2016 (o.a.) de uniforme no-

riskpolis van het UWV beschikbaar zal komen voor werkgevers die werknemers in dienst nemen die behoren tot de doelgroep Banenafspraak. Vooruitlopend op deze wetswijziging hebben VNG en UWV een tijdelijke regeling getroffen die voor 2015 een uniforme no-riskpolis via UWV regelt voor mensen uit de doelgroep van de banenafspraak. Deze no-riskpolis regelt dat werkgevers bij ziekte van de werknemer een ziektewetuitkering ontvangen ter compensatie van de loonkosten van de zieke werknemer. Mocht een werknemer voor wie de no-riskpolis geldt onverhoopt uitvallen en arbeidsongeschikt raken dan zijn werkgevers verder gevrijwaard van hogere lasten voor de WGA en ZW van hun werknemers. Voor de groep die buiten de banenafspraak valt houden gemeenten de mogelijkheid zelf een no-riskpolis aan te bieden.

3.5 Regionale samenwerking: Werkbedrijven

In de 35 arbeidsregio's zijn regionale Werkbedrijven opgericht om de samenwerking tussen gemeenten, sociale partners en UWV te versterken bij het plaatsten van mensen met een arbeidsbeperking. In de regionale Werkbedrijven maken werkgevers, werknemers, het UWV en gemeenten en eventuele andere partners afspraken over een eenduidige inzet van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten en over de manier waarop kandidaten en werkgevers elkaar vinden.

3.6 Ontwikkelingen gedurende looptijd onderzoek

Gedurende de looptijd van het onderzoek, van januari tot en met augustus 2015 hebben enige wijzigingen in de uitvoering en regelgeving met betrekking tot de Participatiewet en de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten plaats gevonden. De ervaringen met de Participatiewet in de eerste maanden van 2015 en in het bijzonder het achterblijven van de aanmeldingen vanuit de gemeenten voor een beoordeling doelgroepregister banenafspraak, zijn aanleiding geweest voor deze wijzigingen. In de brief van 8 mei 2015 aan de Tweede Kamer heeft de staatsecretaris van SZW deze opgenomen. [12]

Kamerbrief 8 mei

De afspraken over wijzigingen zijn:

- VSO/PrO en ROC-entree-leerlingen kunnen zich rechtstreeks bij UWV aanmelden voor de doelgroepbeoordeling voor de banenafspraak, vooruitlopend op een uitvoeringsbesluit Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten waarin deze indicatie door UWV wordt geregeld. Uitkomst van de beoordeling kan dan zijn dat iemand in de doelgroep komt indien hij voldoet aan de criteria. Dat geldt ook voor mensen die aan de criteria voldoen en voor wie UWV signaleert dat ze wellicht voor beschut werk in aanmerking komen. Indien een gemeente daadwerkelijk beschut werk wil inzetten voor iemand, vraagt zij overeenkomstig de bestaande wettelijke systematiek advies aan het UWV. Bij een positief advies en plaatsing in een beschut werken dienstbetrekking, vervalt de inschrijving in het doelgroepregister. De uitkomst van de beoordeling kan ook zijn dat iemand in aanmerking kan komen

[12] De Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten en het uitvoeringsbesluit zijn gepubliceerd (Stb. 154, 155 en 156) en zijn met ingang van 1 mei 2015 in werking getreden. De Participatiewet is met ingang van 1 januari 2015 in werking getreden.
2 Kamerstukken II, 2014-15, 33981, nr. 46.

voor de Wajong, of dat iemand in staat is het WML te verdienen, en daarom niet in het doelgroepregister wordt opgenomen (en uiteraard ook niet in de Wajong die uitsluitend voor mensen is die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben). De uitwerking van het besluit zal op de gebruikelijke wijze, via een uitvoerings- c.q. bestuurlijke toets, worden afgestemd met betrokken partijen. Gegevensuitwisseling van UWV naar gemeenten vindt plaats overeenkomstig SUWI.

- Het werkproces bij gemeenten wordt zo ingericht dat gemeenten mensen van wie ze denken dat die tot de doelgroep Banenafspraak behoren zo snel mogelijk en voorafgaand aan plaatsing bij een werkgever, voordragen voor een doelgroepbeoordeling bij UWV. Alle betrokken partijen zullen deze afspraak actief uitdragen en bevorderen.
- Het werkproces bij UWV wordt zo ingericht dat UWV bij een Wajong- beoordeling tevens nagaat of iemand die afgekeurd wordt voor de Wajong 2015 wel in het doelgroepregister kan worden opgenomen. Dat geldt ook voor mensen die aan de criteria voldoen en voor wie UWV signaleert dat ze wellicht voor beschut werk in aanmerking komen. Indien een gemeente daadwerkelijk beschut werk wil inzetten voor iemand, vraagt zij overeenkomstig de bestaande wettelijke systematiek advies aan het UWV. Bij een positief advies en plaatsing in een beschut werken dienstbetrekking, vervalt de inschrijving in het doelgroepregister. Gegevensuitwisseling van UWV naar gemeenten vindt plaats overeenkomstig SUWI.
- De voorgaande aanpassingen betekenen ook dat mensen zich rechtstreeks tot UWV kunnen wenden voor een Wajong/doelgroepbeoordeling. Bijvoorbeeld in die gevallen dat er directe matching tussen een werkgever en werknemer tot stand komt en de vraag opkomt of de werknemer tot de doelgroep behoort.
- De middelen voor de doelgroepbeoordeling worden gecentraliseerd, met inachtneming van het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Kern is dat gemeenten in 2015 en latere jaren niet betalen voor de beoordeling, maar dat dit gebeurt via centrale financiering. De centrale financiering zal ook gelden voor de middelen voor beschut werk en medische urenbeperking. Het ministerie van SZW zal daarvoor een ministeriële regeling uitwerken en deze via een uitvoerings- c.q. bestuurlijke toets afstemmen met betrokken partijen. De al aan gemeenten beschikbaar gestelde middelen (aan gemeenten is reeds 14 miljoen euro in 2015, oplopend tot 18 miljoen euro structureel ter beschikking gesteld) worden overeenkomstig de daarvoor geldende regels uit het Gemeentefonds genomen om via de begroting van SZW rechtstreekse financiering voor beoordelingen bij UWV mogelijk te maken (facturering van reeds uitgevoerde beoordelingen heeft nog niet plaatsgevonden en wordt dus ook niet meer doorgevoerd of teruggedraaid). Naar verwachting zijn deze beschikbare middelen toereikend voor het aantal benodigde beoordelingen. Mochten de aantallen aangevraagde beoordelingen aanleiding zijn om te veronderstellen dat door het aanvraagtempo de beschikbare capaciteit wordt overschreven, dan zal ik hierover tijdig en terstond met betrokkenen overleggen.
- Waar dit nog niet gebeurd is, maken gemeenten en UWV afspraken opdat zij gezamenlijk optrekken om de overdracht van de ‘Wajongnetwerken’ te realiseren. Uiterlijk per 1 juli 2015 nemen de gemeenten deze Wajongnetwerken van UWV over zodat bijvoorbeeld VSO/PrO-leerlingen niet uit beeld verdwijnen. In de zomer zal de voortgang door de Werkkamer worden geïnventariseerd.
- De Werkkamer draagt in samenwerking met de Programmaraad zorg voor goede communicatie over bovenstaande afspraken in de 35 arbeidsmarktregio’s. Daarvoor worden de aanjagers van de Programmaraad ingezet en worden in de 35 arbeidsmarktregio’s bijeenkomsten voor gemeenten georganiseerd. UWV verzorgt daarbij toelichting over de wijze van indicering.

4 Voorbereiding: visie, beleid en uitvoering

4.1 Inleiding

Eén van de centrale onderzoeksvragen luidt: Op welke wijze geven gemeenten uitwerking aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal waarbij wordt ingegaan op deelvraag 1 en 2 van het onderzoek.

1. Hoe werkt de voorbereiding op en de invoering van de Participatiewet in de praktijk uit? Wat zijn de verwachtingen voor de toekomstige werkwijze en resultaten?
2. Op welke wijze hebben gemeenten de opdracht die zij hebben gekregen uitgewerkt in beleid en werkprocessen?

De uitwerking van de voorbereiding wordt pas zichtbaar na verloop van tijd. In deze eerste meting is vooral ingegaan op het proces en de inhoudelijke keuzes in visie en beleid die gemeenten hebben gemaakt in de voorbereiding op de invoering van de Participatiewet.

De interviews met gemeenten hebben plaatsgevonden in de periode februari-april 2015, relatief kort na de invoeringsdatum van de wet. In de gesprekken met de 29 gemeenten zijn onder meer de volgende vragen gesteld[13]:

- Heeft de gemeente naar aanleiding van de invoering van de Participatiewet een nieuwe visie of nieuw beleid geformuleerd en welke keuzen zijn daarbij gemaakt?
- Is er samenhang in visie, beleid of uitvoering met de overige decentralisaties in het sociaal domein?
- Hoe zijn de beleidskeuzen vertaald naar uitvoering en werkprocessen?
- Hoe zijn de cliëntenraden betrokken en hoe wordt cliëntenparticipatie in de toekomst geregeld?

De volgende onderwerpen komen achtereenvolgens aan bod. De visie en beleidsvorming ter voorbereiding op de Participatiewet wordt in 4.2 besproken. Paragraaf 4.3 bevat de stand van zaken met betrekking tot de verordeningen Participatiewet. De inrichting van de uitvoering is onderwerp van 4.4 en de rol van cliëntenraden bij besluitvorming en toekomstige inrichting van de cliëntenparticipatie is onderwerp van 4.5. In 4.6 worden de afspraken voor monitoring van de uitvoering Participatiewet beschreven. Het hoofdstuk besluit met een korte paragraaf met de centrale bevindingen.

[13] De gehele itemlijst die is gehanteerd bij de interviews is opgenomen in bijlage 1.

4.2 Visie en beleidsvorming ter voorbereiding op de Participatiewet

Inhoudelijke keuzen voor beleid

Gemeenten hebben vaak een beleidsnota specifiek voor de Participatiewet geschreven. In de interviews met de 29 gemeenten en in de online vragenlijst is gemeenten gevraagd met betrekking tot welke beleidsthema's expliciete keuzen zijn gemaakt voor de implementatie van de Participatiewet. De keuze voor samenwerking met gemeenten in de arbeidsmarktregio (89 procent) of een sub-regio daarbinnen (66 procent) wordt het vaakst genoemd als onderwerp waarover beleidskeuzes zijn gemaakt bij de implementatie van de Participatiewet. Als tweede volgt de samenhang in beleid met de twee andere decentralisaties, respectievelijk WMO en Jeugd. Ten slotte geeft circa de helft van de gemeenten aan keuzen te hebben gemaakt in doelgroepen, instrumenten of de inzet van aanvullende gemeentelijke instrumenten bij de formulering van visie en beleid voor de Participatiewet.

Op de inhoud van de keuzen wordt met betrekking tot instrumenten en de dienstverlening aan doelgroepen in de Participatiewet ingegaan in hoofdstuk 5 en 6.

Tabel 4.1 Welke beleidskeuzen zijn in uw gemeente gemaakt voor de implementatie van de Participatiewet?
(N=123, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Prioritering/begrenzing in dienstverlening voor specifieke doelgroepen	57	46%
Prioritering/begrenzing ten aanzien van de inzet van de nieuwe instrumenten van de Participatiewet	53	42%
Keuze voor inzet van aanvullende gemeentelijke instrumenten (Naast de specifieke instrumenten van de Participatiewet)	55	44%
Keuze voor samenwerking in de uitvoering met gemeenten in de subregio	82	66%
Keuze voor samenwerking in de arbeidsmarktregio	111	89%
Keuze voor samenhang in beleid met Jeugdbeleid	63	50%
Keuze voor samenhang in beleid met WMO	84	67%
Anders, namelijk:	6	5%

Voor deze keuzes is nagegaan of er een samenhang is met gemeentegrootte of met het wel of niet centrumgemeente zijn. Bij de meeste hier genoemde keuzes is deze samenhang er niet. Bij het prioriteren of begrenzen van de dienstverlening voor specifieke groepen blijkt wel dat grotere gemeenten vaker deze keuze maken (71% van de 100.000+ gemeenten kiest hier voor en 42% van de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners doet dat). Verder zien we dat de keuze voor samenwerking in de subregio vaker gemaakt wordt door kleinere gemeenten en door gemeenten die geen centrumgemeente zijn (50% van de centrumgemeenten maakt deze keuze en 70% van de niet-centrumgemeenten doet dat).

Voorbereiding begonnen met Wet Werken naar Vermogen

In de gesprekken met de 29 gemeenten blijkt dat de meeste van de geïnterviewde gemeenten lang voor de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 al zijn gestart met het formuleren van een visie, uitgangspunten voor dienstverlening en beleid voor de uitvoering van de nieuwe wet. Deze lange periode van voorbereiding (vanaf 2011-2012) hangt samen met het feit dat gemeenten al ver gevorderd waren met de voorbereidingen voor de wet Werken naar Vermogen, die in 2012 op het laatste moment niet doorging. Het vervallen van dat wetsvoorstel en de omzetting naar de Participatiewet heeft volgens de geïnterviewde gemeenten veelal niet tot andere inhoudelijke keuzen geleid.

"De uiteindelijke versie van de Participatiewet is minder ingrijpend dan het oorspronkelijke voorstel voor de wet Werken naar vermogen, waarbij de doelgroep Wajong met arbeidsvermogen naar de gemeenten zou zijn gekomen. De banenafspraak met de werkgevers in het sociaal akkoord biedt extra kansen," aldus een aantal gemeenten in de interviews.

Gedeelde visie en uitgangspunten voor de dienstverlening voor participatie, zorg en jeugd

Gemeenten hebben per 1 januari 2015 naast de invoering van de Participatiewet ook een uitbreiding van taken gekregen in de WMO en zijn verantwoordelijk geworden voor het domein Jeugd. In de interviews met de 29 gemeenten is gevraagd naar de mate waarin afstemming heeft plaatsgevonden en samenhang in visie en beleid is aangebracht met de beide andere transities in het sociaal domein. Uit de deskresearch en uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat veel gemeenten een integrale visie hebben geformuleerd voor de dienstverlening aan burgers op het gebied van (arbeids)participatie, (jeugd)zorg en meedoen in de samenleving.

In de visie van de gemeenten komen veelal dezelfde thema's terug

In de uitgangspunten van de gemeenten voor de dienstverlening aan burgers in het sociaal domein komen veelal dezelfde termen terug.

- Versterken van de eigen kracht van burgers, mensen aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid, versterken en inzetten van het sociale netwerk van mensen voor ondersteuning en mantelzorg. De gemeente ondersteunt als mensen het zelf niet kunnen regelen.
- Focus op het activeren van burgers om te participeren in werk of in maatschappelijke activiteiten. In de visie van gemeenten gaat men uit van een bijdrage van burgers aan de maatschappij in de vorm van mantelzorg, vrijwilligerswerk of een tegenprestatie, bij voorkeur op basis van vrijwilligheid.
- Specifiek voor de Participatiewet: versterken van de rol van en dienstverlening aan werkgevers voor het creëren van baankansen voor de doelgroep van de Participatiewet. De baanafspraken in het sociaal akkoord bieden kansen voor werk voor de doelgroep met beperkingen in het verdienvermogen die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt. Voor het stroomlijnen en versterken van de dienstverlening aan werkgevers werkt men samen met de gemeenten in de arbeidsmarktregio en in de eigen sub-regio.

Eén visie, gescheiden uitwerking van beleid en uitvoering van de 3 decentralisaties

De uitwerking van de visie naar beleid en uitvoering van de Participatiewet gebeurt vaker apart dan samen met de andere decentralisaties, zo blijkt uit de interviews. Er worden daarin verschillende redenen genoemd voor de betrekkelijk zelfstandige uitwerking van de Participatiewet, zoals:

- Alle drie de wetten stellen specifieke eisen en andere randvoorwaarden in de uitvoering. Het opstellen van de verordeningen, de inkoop van en afspraken over instrumenten vraagt specialistische kennis. De veranderingen voor WMO en Jeugd worden als ingrijpender ervaren dan de veranderingen in de Participatiewet. Deze laatste wet bouwt voort op bestaande verantwoordelijkheden en leidt niet direct tot grote veranderingen voor één bepaalde doelgroep. De nieuwe doelgroep stroomt geleidelijk in.
- In de Jeugdwet en in de Participatiewet zijn verplichtingen geformuleerd voor regionale samenwerking. Dit maakt afstemming binnen gemeenten extra complex, “zeker waar de regio-indeling voor de arbeidsmarktregio niet overeenkomt met de indeling van de regio voor Jeugdzorg”, aldus één van de gemeenten die daar concreet mee te maken had in het interview.
- Men gaat aan de keukentafel in gesprek over meedoen en participatie, maar uitkering, bemiddelen naar werk, re-integratie en de handhaving van de verplichtingen van de Participatiewet zijn veelal nog in een backoffice of in een aparte dienst georganiseerd. Een aantal gemeenten in de interviews noemt dat de uitvoering van de Participatiewet specialistische kennis vraagt die niet van generalisten in een sociaal wijkteam kan worden gevraagd. Op grond van de interviews is niet aan te geven welk deel van de gemeenten dit betreft. In een factsheet van Divosa en Movisie (december 2014, zie website Divosa) bleek dat 70 % van de gemeenten een sociaal wijkteam had en dat 55% van de sociale (wijk)teams taken voor werk en inkomen in het pakket heeft. Daarnaast wordt ook, maar minder vaak, genoemd dat handhaven een ander gesprek en een andere professionele attitude vraagt dan zorg en ondersteuning. Als er lijnen en verbindingen zijn tussen de uitvoering van de Participatiewet en de overige decentralisaties gaat het vaak over aanvullende inkomensmaatregelen of schuldhulpverlening.[14]

Een aantal geïnterviewde gemeenten heeft de ambitie de uitvoering van de drie transities in het sociaal domein nog verder te integreren.

Prioriteit bij het inregelen van de maatregelen WWB en de kostendelersnorm per 1-1 2015

Naast de Participatiewet is in 2014 ook de ‘Wet maatregelen WWB’ aangenomen. De beide wetten vragen in de voorbereiding aanpassingen in beleid, het opstellen of herzien van verordeningen en aanpassingen in de uitvoeringsorganisatie. De nieuwe (uniforme) maatregelen WWB, de invoering van de kostendelersnorm, de nieuwe norm voor de uitkering voor alleenstaande ouders en de kindregelingen die daar bij horen, hebben directe gevolgen voor uitkeringsgerechtigden en vragen aanpassingen in de systemen en inrichting van de uitvoering. Behalve in verordeningen moeten de nieuwe regels verwerkt worden in beschikkingen, beleidsregels, werkvoorschriften en instructies voor de uitvoering en de communicatie naar uitkeringsgerechtigden. Dit vraagt beleidscapaciteit van

[14] Dit beeld komt overeen met de bevindingen in het onderzoek van Silke van Arum en Rosanna Schoorl, “Sociale (wijk)teams in vogelvlucht State of the art, najaar 2014”, Movisie, Utrecht, februari 2015.

gemeenten en heeft in een deel van de 29 geïnterviewde gemeenten prioriteit gekregen in de aanloop naar 2015.

Afstemming met de arbeidsmarktregio
Gemeenten hebben de opdracht om bestuurlijk en beleidsmatig regionaal af te stemmen over de invulling van de Participatiewet. Alle gemeenten in de interviews en ook bijna alle gemeenten in de online vragenlijst geven aan aangesloten te zijn bij het overleg in een regionaal Werkbedrijf. Hier wordt in hoofdstuk 7 verder op ingegaan.

Transitieperiode nodig
In de interviews met gemeenten is vaker genoemd dat gemeenten een periode van een tot twee jaar nodig hebben om de transitie te maken die de Participatiewet vraagt. Gedurende deze periode is besluitvorming over aanvullende uitwerkingen en regelgeving voorzien. De structurele situatie is pas na deze transitieperiode te verwachten.

4.3 Verordeningen en uitvoeringsbeleid

Vaststelling van verordeningen
Gemeenten vertalen de uitgangspunten in visie en beleid in een aantal verplichte verordeningen onder de Participatiewet. Eén van de vragen in het onderzoek was in hoeverre de gemeenten klaar zijn met de verordeningen voor de Participatiewet per 1 januari of 1 juli 2015. Gemeenten is gevraagd per verordening aan te geven op welke datum deze gereed is of wanneer men verwacht deze gereed te hebben.

Tabel 4.2 Percentage verordeningen gereed per 1 januari, per 1 juli of niet/onbekend (N=123)

Verordening	gereed op 1 januari 2015	gereed op 1 juli 2015	Niet gereed/ onbekend
Re-integratieverordening	78%	20%	2%
Verordening loonkostensubsidie	64%	30%	6%
Verordening beschut werk	56%	29%	15%
Verordening tegenprestatie	80%	14%	6%
Verordening individuele studietoeslag	77%	18%	5%
Verordening cliëntenparticipatie	60%	17%	23%

. Gemeenten geven in de interviews aan dat men alle verordeningen klaar heeft of verwacht klaar te hebben vóór 1 juli 2015. Hierbij gaan zij niet in op de verordening cliëntenparticipatie die in bijna een

kwart van de gemeenten nog niet gereed is. Zij noemen een aantal redenen voor uitstel voor het vaststellen van de verordeningen van de Participatiewet.

- *Prioriteit bij de voorbereiding van de wijzigingen in hoogte van inkomen en maatregelen WWB*
  In de interviews met de casestudiegemeenten bleek dat in de aanloop naar januari 2015 veel beleidscapaciteit is besteed aan de invoering van de Wet maatregelen WWB die ook per 1 januari 2015 is ingevoerd. De afstemmingsverordening, handhavingsverordening en de verordening tegenprestatie zijn als eerste hierop aangepast, evenals de bijbehorende beschikkingen en normen in de systemen.

- *Late vaststelling en wijzigingen in de regelgeving*
  Een aantal gemeenten geeft aan dat zij op grond van de uitgangspunten van de Participatiewet gestart is met de vertaling van de wettelijke kaders naar beleid op grond van eigen inzicht en interpretatie van de wenselijkheid van bepaalde zaken. Deze gemeenten noemen als voorbeeld de invulling van de werkgeversdienstverlening en de bemiddeling van werkzoekenden, onafhankelijk van wie gaan meetellen voor de banenafspraak.
  Daartegenover geven andere gemeenten aan te hebben gewacht op duidelijkheid ten aanzien van de aanvullende regelgeving en de uitwerking van nadere richtlijnen en regels voor bepaalde onderdelen van de Participatiewet. Voorbeelden van onduidelijkheid of late duidelijkheid in regelgeving die werden genoemd in de interviews met gemeenten zijn de afspraken rond het harmoniseren van de no-riskpolis, de inzet van de mobiliteitsbonus en het mogelijk uniformeren van job coaching/begeleiding, de eisen en voorwaarden voor nieuw beschut werk, de besluitvorming en uitwerking van de procedures voor het doelgroepregister.

- *Het vaststellen van de verordening is het sluitstuk in een lang proces van voorbereiding*
  Soms is het vaststellen van de verordeningen door de gemeenteraad het sluitstuk van intensieve (sub)regionale afstemming en beleidsformulering of inrichting van de uitvoering. Het vaststellen van de verordening is dan de laatste stap, en in de beleving van de programmamanager of beleidsmedewerker het sluitstuk in het beleidstraject.

Overeenkomsten re-integratieverordeningen geïnterviewde gemeenten

Ter voorbereiding op de interviews met gemeenten zijn de re-integratieverordeningen van deze 29 gemeenten doorgenomen. Uit deze voorbereidende deskresearch komen een aantal overeenkomsten in de verordeningen naar voren.

- De doelgroepomschrijving voor dienstverlening door de gemeente in de verordeningen is veelal conform de omschrijving van de doelgroep in de Participatiewet. Slechts in enkele gemeentelijke verordeningen worden prioritaire doelgroepen voor dienstverlening benoemd. Vaak betreft het dan dienstverlening voor jongeren of voor schoolverlaters van Vso/PrO.
- In vrijwel alle verordeningen met betrekking tot de inzet van instrumenten zijn formuleringen opgenomen om het risico op budgetoverschrijding te beperken.
- Veel verordeningen zijn geformuleerd in termen van ‘kan-bepalingen’, dit laat de mogelijkheid aan gemeenten om dienstverlening of instrumenten in te zetten, maar maakt het minder gemakkelijk voor werkzoekenden om dienstverlening of instrumenten te ‘eisen’.
- Veel verordeningen verwijzen naar (door het College van Burgemeesters en Wethouders) vast te stellen uitvoeringsbeleid voor de inzet van instrumenten of de dienstverlening aan doelgroepen.

- Naast de (Nieuwe) wettelijke instrumenten hebben gemeenten ook andere eigen instrumenten in de verordening benoemd voor het aan het werk helpen van uitkeringsgerechtigden. Voorbeelden van deze instrumenten zijn scholing, leerwerkbaan of participatiebaan, bonus of subsidie voor werkgevers die een uitkeringsgerechtigde in dienst nemen, premies voor de uitkeringsgerechtigde of de mogelijkheid om werknemers via een detacheringsconstructie te laten werken voor een bedrijf.
- Een deel van de gemeenten heeft de regels voor de inzet van de nieuwe loonkostensubsidie (LKS), beschut werk of de tegenprestatie opgenomen in de re-integratieverordening, anderen verordenen hiervoor apart.

Verordening Individuele studietoeslag
In de vergelijking van de inhoud van de verordeningen Individuele studietoeslag bleken grote verschillen in de hoogte van de toegekende bedragen en de werkwijze in de uitvoering. Bedragen variëren van € 350 per half jaar tot ruim € 2000 per half jaar.

Verordening Tegenprestatie
In de online vragenlijst geeft 70 procent van de gemeenten aan de verplichte tegenprestatie te hanteren. In de verordening voor de tegenprestatie loopt het maximale aantal uren per week, de maximale aaneengesloten periode en de frequentie waarin gemeenten een tegenprestatie kunnen vragen, uiteen. In veel van de doorgenomen verordeningen wordt het bieden van mantelzorg of deelname aan vrijwilligerswerk genoemd als uitzondering voor het opleggen van de verplichte tegenprestatie. In verschillende verordeningen zijn randvoorwaarden voor het inzetten van de tegenprestatie opgenomen zoals het beschikbaar hebben van passende activiteiten.

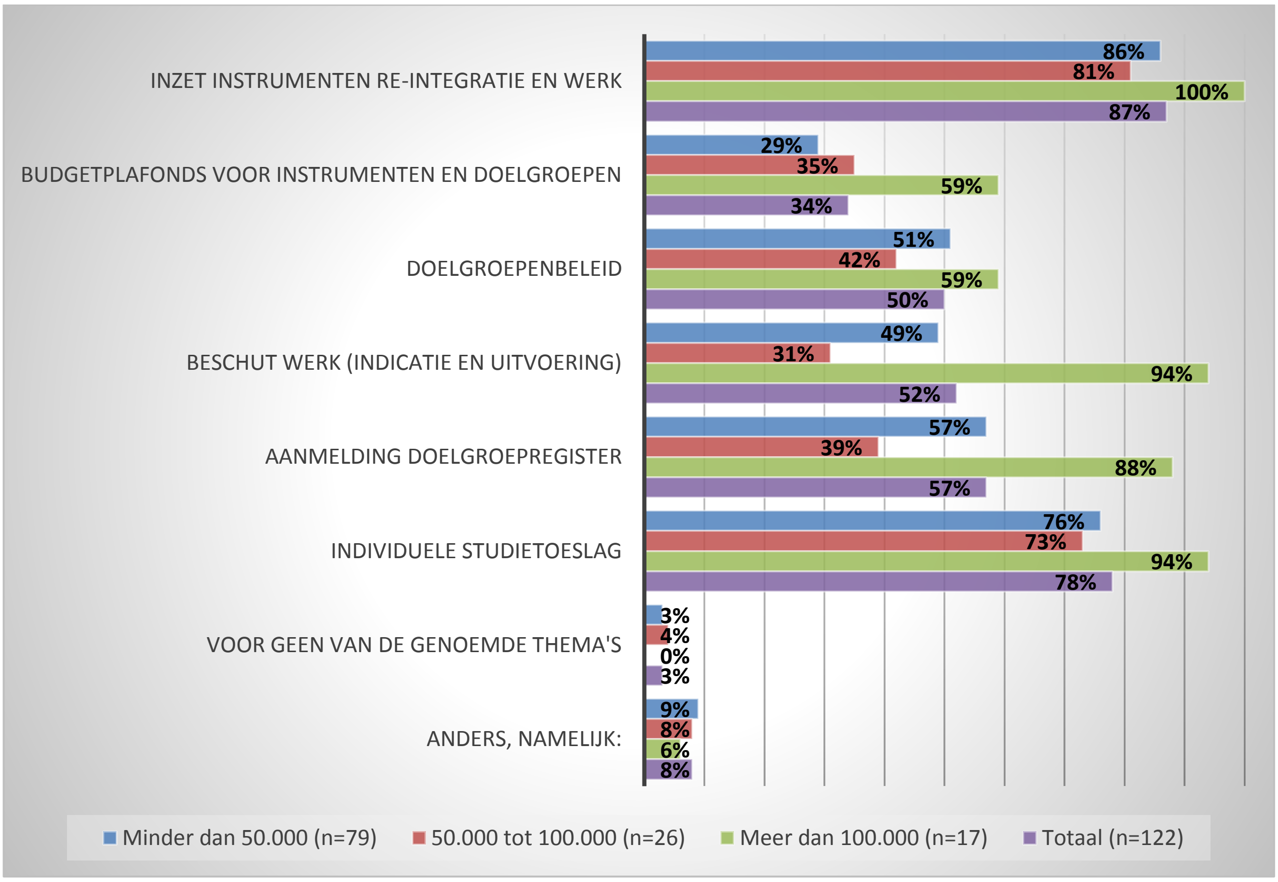
De verplichte tegenprestatie is onderdeel van de Wet maatregelen WWB die in de Participatiewet is opgenomen. Gemeenten hebben onder de nieuwe wetgeving de verplichting om een verordening tegenprestatie te maken. De verplichte tegenprestatie kan een instrument voor het stimuleren van participatie zijn. In de interviews geeft het grootste deel van de gemeenten aan vooral vrijwillige participatie te willen stimuleren. In de vragenlijst is gemeenten gevraagd naar de tevredenheid met het 'instrument' tegenprestatie. De helft van de gemeente is hier neutraal over. In de toelichting bij deze vraag geven gemeenten aan de tegenprestatie beperkt of voor een specifieke doelgroep in te zetten.

Van verordening naar uitvoeringsbeleid
Aan gemeenten is gevraagd hoever zij zijn met de vertaling van visie en beleid naar uitvoeringsbeleid. De beleidsregels op de terreinen inzet van instrumenten ten behoeve van re-integratie en werk, en individuele studietoeslag zijn in de meeste gemeenten uitgewerkt (respectievelijk bij 87% en 78% van de gemeenten). Ongeveer de helft van de gemeenten heeft beleidsregels op het terrein doelgroepenbeleid, beschut werk en aanmelding doelgroepenregister uitgewerkt en ongeveer een derde heeft budgetplafonds voor de inzet van instrumenten uitgewerkt (figuur 4.1).Grotere gemeenten (100.000 +) hebben de beleidsregels of uitvoeringsafspraken vaker uitgewerkt dan de gemeenten tot 100.000 inwoners. Dit geldt met name bij de invulling van beschut werk. Grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) formuleren ook vaker budgetplafonds of specifiek doelgroepenbeleid dan de kleinere gemeenten.

Zowel de gemeenten tot 50.000 inwoners als de middelgrote gemeenten met 50.000 tot 1000.000 inwoners (tot 100.000 inwoners) hebben minder vaak specifiek beleid uitgewerkt dan de 100.000+ gemeenten. In de interviews met een aantal gemeenten in deze grootteklasse kwam naar voren dat

zij zelf geen beleid formuleren, omdat dat in een gemeenschappelijk verband met een aantal gemeenten wordt geformuleerd of omdat zij geen prioriteit geven aan bepaalde thema's gezien de zeer kleine aantallen burgers die het betreft.

Figuur 4.1 Voor welke van de volgende thema's zijn de beleidsregels of uitvoeringsafspraken op dit moment uitgewerkt, totaal en naar gemeentegrootte (meerdere antwoorden mogelijk, percentages naar gemeentegrootte)



Over het algemeen geldt dat naarmate gemeenten eerder meer duidelijkheid hadden op een bepaald thema, men ook verder is in de uitwerking van de beleidsregels en uitvoeringsafspraken.

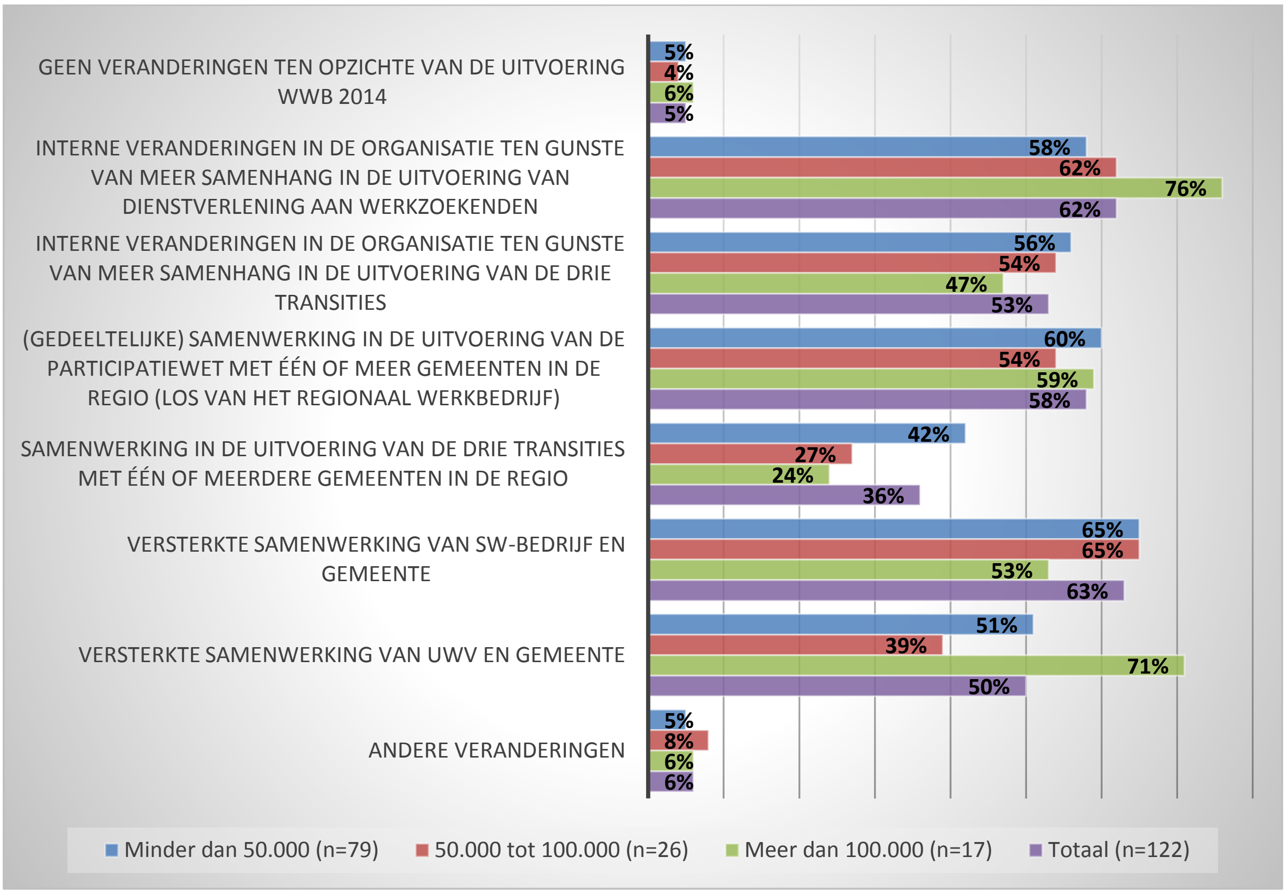
4.4 Veranderingen in de organisatie van de uitvoering

De gemeenten hebben met de invoering van de Participatiewet vanaf 2015 de verantwoordelijkheid gekregen voor een nieuwe doelgroep werkzoekenden met arbeidsbeperkingen die ondersteuning nodig heeft bij het vinden van werk. De Wsw is per 1 januari 2015 afgesloten voor nieuwe instroom. Beschut werk is als instrument toegevoegd aan de Participatiewet voor personen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Gemeenten hebben keuzevrijheid en een eigen verantwoordelijkheid voor het organiseren en aanbieden van re-integratie instrumenten om zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen.

Dienstverlening aan werkzoekenden

Aan gemeenten is gevraagd welke veranderingen in de organisatie van de dienstverlening aan werkzoekenden hebben plaats gevonden (of gaan plaatsvinden. Ruim 60 procent van de gemeenten kiest voor versterkte samenwerking met de SW-uitvoerder (figuur 4.2). Bij ruim 60 procent hebben interne veranderingen plaats gevonden om de samenhang in de dienstverlening te bevorderen en bij ruim de helft gebeurde dit ook om de samenhang met de andere decentralisaties te versterken.

Figuur 4.2 **Veranderingen in de organisatie van de dienstverlening aan werkzoekenden naar gemeentegrootte** (Meerdere antwoorden mogelijk, percentages totaal en naar gemeente grootte)



De veranderingen in de organisatie van de dienstverlening aan werkzoekenden hangen op de meeste aspecten niet samen met de gemeentegrootte. Wel hebben meer 100.000+ gemeenten veranderingen in hun interne organisatie aangebracht en hebben kleine gemeenten vaker samenwerking gezocht met een of meer gemeenten in de regio bij de uitvoering van de drie transities.

De resultaten uit de vragenlijst bevestigen het beeld dat eerder uit de interviews was ontstaan. Bijna alle gemeenten geven in de interviews aan veranderingen in de dienstverlening aan werkzoekenden te hebben doorgevoerd. Sommige gemeenten zijn al in 2013 en 2014 gestart met het anders organiseren van de uitvoering van de dienstverlening voor werk en inkomen. Andere gemeenten geven aan 2015 (en 2016) als overgangsjaren te willen benutten. Eventuele veranderingen in de uitvoering ten behoeve van de Participatiewet en de nieuwe instrumenten worden pas later doorgevoerd.

Uit de interviews komt naar voren dat er drie vormen te onderscheiden zijn waarin aanpassingen in de uitvoering hebben plaatsgevonden of gaan plaatsvinden om de uitvoering van de Participatiewet te

versterken. De exacte uitwerking is lokaal of regionaal maatwerk, binnen deze hoofdrichtingen zijn diverse nuances te vinden. De hoofdrichtingen zijn:

1. Uitvoering van de Participatiewet en de dienstverlening voor werk en inkomen en de uitvoering van de SW wordt meer in samenhang georganiseerd
2. Uitvoering van de Participatiewet in samenwerking met andere gemeenten in de (sub-)regio
3. Uitvoering van de Participatiewet, WMO en Jeugd integraal organiseren (voor één of meerdere gemeenten)

In onderstaand kader worden van deze hoofdrichtingen enkele voorbeelden gegeven die voortkwamen uit de interviews.

Uitvoering Participatiewet en uitvoering SW worden meer in samenhang georganiseerd

Een aantal geïnterviewde gemeenten heeft in de aanloop naar 2015 ingezet op het versterken van de samenhang in de uitvoering tussen de gemeentelijke afdeling werk en inkomen en het SW-bedrijf. Als voordelen van deze verbinding noemen deze gemeenten de expertise ten aanzien van de nieuwe doelgroep die wordt binnengehaald, én het verbeteren van de dienstverlening naar werkgevers. De mate waarin is samengevoegd verschilt: soms is er een volledige fusie, soms zijn delen van het SW-bedrijf samengevoegd met de uitvoering van werk en inkomen in de gemeente.

Uitvoering van de Participatiewet in samenwerking met andere gemeenten in de (sub-)regio

In de interviews met gemeenten komt naar voren dat de samenwerking met andere gemeenten in de uitvoering van de Participatiewet vaker voorkomt in een subregio waar sprake is van een historische context en natuurlijke binding tussen gemeenten. De samenwerking heeft betrekking op de begeleiding van werkzoekenden bij het vinden van werk, werkgeversdienstverlening en/of de verstrekking van de uitkering.

In één regio hebben 7 gemeenten gezamenlijk het WerkBedrijf opgericht. Dit bedrijf wordt verantwoordelijk voor alle dienstverlening aan werkgevers, kandidaten (werkzoekenden) en de matching van vraag en aanbod. De voorbereidingen hebben plaatsgevonden in de aanloop naar 2015. Formeel is de uitvoering gestart per 1 januari 2015. Zowel de nieuwe instroom als de dienstverlening aan de huidige uitkeringsgerechtigden valt onder de dienstverlening van het WerkBedrijf. Het WerkBedrijf biedt een standaard pakket van diensten. Gemeenten kunnen naar eigen inzicht maat- en meerwerk dienstverlening inkopen. De uitkeringsverstrekking blijft in eigen beheer bij de gemeenten.

Uitvoering Participatiewet, WMO en Jeugd integraal organiseren (voor één of meerdere gemeenten)

Een aantal van de geïnterviewde gemeenten heeft één frontoffice of bijvoorbeeld sociale wijkteams ingericht voor alle vragen van burgers met betrekking tot het werk, participatie, inkomen en zorg. Bij de inrichting van voorzieningen en instrumenten wordt rekening gehouden met het gebruik door verschillende doelgroepen van de WMO en de Participatiewet. Voorzieningen voor de WMO worden dan bijvoorbeeld ingezet als instrumenten voor activering, vrijwillige tegenprestatie of werkervaring in de Participatiewet. Gemeenten blijven daarnaast afspraken maken met de regio over werkgeversbenadering en de invulling van de instrumenten voor werkgevers.

Voorbeelden die genoemd zijn in de interviews: twee gemeenten vormen samen één uitvoeringsorganisatie voor de uitvoering van de Participatiewet en de WMO. Deze gemeenten reserveren van het budget voor elke decentralisatie 5% voor het vormgeven van collectieve voorliggende voorzieningen in de stad/het dorp. Zij zoeken nauwe verbinding met bestaande zorginstellingen voor de uitvoering van nieuw beschut werk en mogelijkheden voor vrijwilligerswerk of een tegenprestatie voor de uitkering. Een andere grote gemeente zet in op het decentraal in wijken ontwikkelen van een 'Continuüm van Participatievoorzieningen' zodat een doorlopende lijn ontstaat van zorg tot werk.

Dienstverlening aan werkgevers

Aan gemeenten is in de online vragenlijst gevraagd welke veranderingen in de organisatie van de dienstverlening aan werkgevers hebben plaats gevonden (of gaan plaatsvinden). Gemeenten hebben naar aanleiding van de invoering van de Participatiewet aspecten van de organisatie van hun dienstverlening aan werkgevers aangepast. De volgende tabel laat zien dat twee derde van de gemeenten met andere gemeenten op dit terrein samenwerkt naast het verband van het regionaal Werkbedrijf. Voor veel gemeenten is samenwerking met het SW-bedrijf ook een keuze, 6 op de 10 gemeenten geeft aan hier een verandering te hebben doorgevoerd.

Tabel 4.3 Welke veranderingen in de organisatie van de dienstverlening aan werkgevers hebben plaats gevonden (of gaan plaatsvinden)? (N=119, Meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Geen verandering	11	9%
Interne veranderingen in de organisatie ten gunste van meer samenhang in de uitvoering van werkgeversdienstverlening binnen de gemeente	60	49%
Versterkte samenwerking van gemeente en SW-bedrijf	72	59%
Versterkte samenwerking van gemeente en UWV	65	53%
(Gedeeltelijke) samenwerking in de uitvoering van de werkgeversdienstverlening met een of meerdere gemeenten in de regio (los van de samenwerking in het Regionaal Werkbedrijf)	83	68%
Andere verandering(en)	5	4%

Het regionaal Werkbedrijf heeft de bestuurlijke opdracht onder andere de werkgeversdienstverlening in de regio te faciliteren. In de regio's verschilt de mate waarin dit ook nadere samenwerking in de organisatie van de dienstverlening inhoudt. Dit wordt niet altijd volledig op het niveau van de arbeidsmarktregio geregeld. In de interviews kwamen we ook tegen dat de uitvoering plaatsvindt in de subregio of juist gedeeltelijk arbeidsmarktregio overstijgend.

Gemeenten en UWV hebben vanuit de wet SUWI de gezamenlijke opdracht met één gezicht naar werkgevers op te treden. De Participatiewet heeft een nauwe relatie met de werkgeversdienstverlening. Daarbij is het uitgangspunt werkzoekenden en werkgevers zo efficiënt en effectief mogelijk bij elkaar te brengen. Afstemming van instrumenten en aanpak, zowel tussen gemeenten als tussen gemeenten en UWV, is hierbij noodzakelijk[15]. Het gaat daarbij om identieke verordeningen in alle gemeenten in de regio, het aanbieden van regionaal uniforme instrumenten voor loonkostensubsidie, no risk-polis en begeleiding, een uniforme methodiek voor loonwaardemeting en een centraal aanspreekpunt (werkgeversservicepunt) voor werkgevers.

[15] Bron: website Samen voor de klant.nl

Uit de interviews met de gemeenten komen drie varianten naar voren hoe de werkgeversdienstverlening is ingericht. Als eerste zijn er de gemeenten die samenwerken in een arbeidsmarktregio waar de dienstverlening volledig geharmoniseerd is. Ten tweede zijn er de gemeenten waar het weliswaar het streven is om uniforme dienstverlening aan werkgevers te bieden, maar waarbij zij dit aan kunnen vullen met eigen dienstverlening. Als derde zijn er gemeenten die hechten aan hun eigen mogelijkheden om werkgevers te benaderen en bijvoorbeeld ook lokaal met werkgevers projecten te ontwikkelen.

4.5 Rol cliëntenraad

Bij de invoering van de Participatiewet is de inspraak van cliënten wettelijk geregeld, zoals dit ook het geval was onder de WWB. In deze eerste meting is geïnventariseerd op welke wijze gemeenten de cliëntenraad hebben betrokken bij de voorbereiding van de Participatiewet. Vervolgens is ingegaan op de nieuwe inrichting van cliënteninspraak in relatie tot de drie transities en de versterkte regionale samenwerking rond werk en inkomen.

In de online vragenlijst is gemeenten gevraagd of en in welke mate de cliëntenraad is betrokken in de voorbereiding op de Participatiewet. Ruim twee derde van de gemeenten geeft aan dat er sprake is van een regulier traject en dat gemeenten de stukken ter advisering is voorgelegd. In een kwart van de gemeenten is er sprake van een intensief en speciaal traject. 7 van de 119 gemeenten die de vragenlijst ingevuld hebben, geven aan dat de cliëntenraad niet betrokken is bij de voorbereiding van de Participatiewet. De meerderheid van deze gemeenten geeft aan dat dit komt omdat er geen cliëntenraad was, omdat er te weinig leden waren.

Het beeld uit de online vragenlijst komt overeen met het beeld dat naar voren komt uit de interviews. Een groot deel van de gemeenten in de interviews heeft naar eigen zeggen de cliëntenraad zorgvuldig betrokken bij de voorbereiding van de Participatiewet. Cliënten of hun vertegenwoordigers zijn al in een vroeg stadium betrokken bij het traject van beleidsontwikkeling. Een klein aantal gemeenten geeft aan dat de cliëntenraad wel is betrokken, maar dat verbeteringen mogelijk zijn.

Inhoudelijke bijdrage van de cliëntenraad

In de interviews met de verschillende gemeenten komt een uiteenlopend beeld van de toegevoegde waarde die door de respondenten wordt toegeschreven aan de inbreng vanuit de cliëntenraad. Sommige gemeenten zijn zeer positief over de inbreng vanuit de cliëntenraad, anderen zijn gematigd positief en geven aan dat de materie soms te complex was voor de cliëntenraad.

Een aantal geïnterviewde gemeenten merkt op dat in de voorbereiding op de Participatiewet de focus in de gesprekken met de cliëntenraad vaak meer lag bij de aanpassingen in beleid die samenhangen met de invulling van de maatregelen WWB en de tegenprestatie. Als reden noemen gemeenten vooral dat dat dichter bij de werkelijkheid van cliënten ligt en meer concreet is. De invulling van de nieuwe instrumenten is grotendeels wettelijk bepaald, de dienstverlening en instrumenten voor werkgevers worden regionaal ingevuld. Daar lijkt voor cliënten een minder directe invloed mogelijk volgens de gemeenten

Samenstelling van de cliëntenraad

In de online vragenlijst is ook gevraagd naar de samenstelling van de cliëntenraad. Daaruit blijkt dat de cliëntenraad in de gemeenten op verschillende wijze is samengesteld. In 80% van de gemeenten zijn cliënten hiervoor vertegenwoordigd.

Tabel 4.4 Samenstelling van de cliëntenraad voor het domein werk en inkomen (N=119)

	N	%
In meerderheid cliënten werk en inkomen zelf of hun directe vertegenwoordigers	36	30%
In meerderheid burgers/deskundigen op persoonlijke titel	19	16%
In meerderheid professionals namens maatschappelijke organisaties (kerken, vrijwilligerscentrale, etc.)	5	4%
Gemengd: cliënten zelf en andere vertegenwoordigers...	59	50%

Verordening cliëntenparticipatie

Opvallend is de grote verscheidenheid in de wijze waarop cliëntenparticipatie in de verschillende gemeenten is georganiseerd. Zowel de vorm met een aparte cliëntenraad voor Participatiewet, als samengevoegde inspraak met WMO of het hele sociale domein komt voor. Verder valt op dat veel gemeenten nog aan het denken zijn over de inrichting van de toekomstige cliëntenraad. Uit de online vragenlijst blijkt dat op de vraag of de verordening voor de cliëntenparticipatie is aangepast en aangenomen, 55 procent van de gemeenten aangeeft de verordening aangepast en aangenomen te hebben; 16 procent van de gemeenten geeft aan dat er geen aanpassing is omdat de verordening reeds voldeed; de overige 29 procent van de gemeenten heeft de verordening nog niet klaar en/of (nog) niet aangenomen.

Toekomstige uitwerking cliëntenraad

Uit de interviews bleek dat de cliëntenparticipatie in de gemeenten op verschillende wijze is georganiseerd. Sommige gemeenten hebben één orgaan voor cliënteninspraak met daaronder verschillende kamers, sommigen werken met afzonderlijke raden voor de participatie, SW en WMO. Ook zijn er gemeenten die aangeven geen cliëntenraad te hebben doordat geen leden beschikbaar zijn. Tot slot komt uit de interviews naar voren dat gemeenten die de uitvoering van de Participatiewet wet vormgeven in nauwe samenwerking met andere gemeenten ook de inspraak van cliënten op het regionaal niveau (willen) organiseren.

Gevraagd naar of de cliëntenraad voor het domein werk en inkomen wordt samengevoegd met andere cliëntenraden, verwacht bijna een kwart van de gemeenten die de online vragenlijst hebben ingevuld geen samenvoeging met andere raden. Ruim een kwart van de gemeenten verwacht een cliëntenraad voor het gehele sociaal domein. In de overige ongeveer 50 procent van de gemeenten komen verschillende varianten en samenvoegingen voor.

De antwoordmogelijkheid 'ja, andere samenvoeging, namelijk' wordt door 21% van de gemeenten gekozen. In de nadere analyse blijkt dat circa de helft van de gemeenten nog geen duidelijkheid heeft hoe de cliëntenparticipatie vorm wordt gegeven, men is nog aan het onderzoeken. Ook worden

verschillende vormen van samenvoeging genoemd, zoals samenvoeging met de SW-raad of een cliëntenraad voor het sociaal domein voor meerdere gemeenten.

Tabel 4.5 Is of wordt de cliëntenraad voor het domein Werk & Inkomen samengevoegd met andere cliëntenraden? (N=119)

	N	%
Nee	32	27%
Ja, is of wordt binnen een jaar samengevoegd met de WMO adviesraad	9	8%
Ja, er is (of komt) een cliëntenraad voor het gehele sociaal domein	33	28%
Ja, samenvoeging met WSW-raad	9	8%
Samenvoeging cliëntenraden Werk & Inkomen door samenwerking gemeenten	11	9%
Ja, andere samenvoeging, namelijk:	25	21%

In de vragenlijst is gevraagd hoe gemeenten omgaan met cliëntenparticipatie op regionaal niveau. Daarbij blijkt dat ruim 30% van de gemeenten niet het voornemen heeft iets te regelen, omdat zij dit onvoldoende toegevoegde waarde vinden hebben. Bij bijna 40% van de gemeenten is dit nog ter bespreking. Van de gemeenten in de steekproef heeft 9% iets geregeld op het niveau van het regionaal Werkbedrijf.

Tabel 4.6 Op welke wijze is de cliëntenparticipatie op regionaal niveau geregeld? (N=119)

	N	%
Niet geregeld, heeft onvoldoende toegevoegde waarde	39	33%
Niet geregeld, nog ter bespreking	46	39%
Cliëntenparticipatie op niveau regionaal Werkbedrijf formeel vastgelegd in afspraken	11	9%
Anders, namelijk:	23	19%

Van de 23 gemeenten die ‘anders, namelijk’ hebben ingevuld geven 5 gemeenten aan te verwachten dit eind 2015 of 2016 te hebben geregeld. In een aantal gemeenten is het al geregeld via samenwerking in een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) of vindt informeel overleg plaats met een vertegenwoordiging van de lokale raden, via de vakbonden, het werkplein of anders. De overigen geven aan niet te weten wat wordt bedoeld, of geen prioriteit te geven aan het onderwerp.

4.6 Afspraken over monitoring van de Participatiewet

In de interviews met gemeenten is gevraagd of in de gemeenten afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de gemeente de uitvoering van de Participatiewet wil monitoren. Sommige gemeenten gaven aan dat hierover (Nog) geen specifieke afspraken waren gemaakt, behalve de gewone rapportage en verantwoording aan de raad. Andere gemeenten noemden dat zij in de regio afspraken maken over de resultaten van de uitvoering van de Participatiewet en de baanafspraken. Deze spreiding in antwoorden komt ook getalsmatig terug in de antwoorden van gemeenten in de vragenlijst.

Tabel 4.7 Heeft uw gemeente een monitorsysteem ingericht om de resultaten van de Participatiewet te kunnen volgen? (N=115)

	N	%
Nee	19	16%
Ja, eigen systeem voor onze gemeente ingericht	51	44%
Ja, samen met de sub-regio een monitorsysteem ingericht	11	10%
Ja, op het niveau van de arbeidsmarktregio een monitorsysteem ingericht	8	7%
Anders, namelijk:	26	23%

Bij de toelichting van ‘anders, namelijk’ noemen vijf gemeenten dat zij met twee systemen werken voor monitoring op lokaal en regionaal niveau, negen gemeenten geven aan dat een systeem wordt ontwikkeld, drie gemeenten vermelden dat dat op het niveau van de regio gebeurt. Vijf gemeenten maken gebruik van de beschikbare managementinformatie en intern overleg. Nog vijf andere gemeenten werken samen met buurgemeenten, UWV, Werkplein of nog anders.

4.7 Kernresultaten voorbereiding visie, beleid en inrichting van de uitvoering van de Participatiewet

In dit hoofdstuk stonden de volgende deelvragen centraal:
Hoe werkt de voorbereiding op en de invoering van de Participatiewet in de praktijk uit? Wat zijn de verwachtingen voor de toekomstige werkwijze en resultaten?
Op welke wijze hebben gemeenten de opdracht die zij hebben gekregen uitgewerkt in beleid en werkprocessen?
In deze eerste meting van de monitor van de ervaringen van de gemeenten komt het volgende beeld naar voren.

Uit het onderzoek blijkt dat nagenoeg alle gemeenten, na een lange voorbereidingsperiode klaar zijn met de voorbereiding van visie, beleid en verordeningen voor de uitvoering van de Participatiewet.

Gemeenten hebben een aantal beleidskeuzes gemaakt bij de implementatie van de Participatiewet. Nagenoeg alle gemeenten kiezen voor samenwerking in de arbeidsmarktregio, twee derde van de gemeenten kiest voor samenhang met het WMO-beleid en de helft kiest voor samenhang in het beleid met Jeugdbeleid. Ook kiest twee derde van de gemeenten voor samenwerking met gemeenten in de subregio, dit betreft vaker kleine gemeenten en gemeenten die geen centrumgemeente zijn.

De voor de Participatiewet benodigde verordeningen op het terrein van re-integratie, individuele studietoeslag, loonkostensubsidie en tegenprestatie zijn op een enkele gemeente na overal gereed op 1 juli 2015. De verordening beschut werk is bij 15 procent van de gemeenten nog niet gereed en de verordening cliëntenparticipatie is voor een kwart van de gemeenten nog niet gereed.

De uitwerking van de beleidskeuzes en de verordeningen in beleidsregels en werkprocessen zijn nog minder ver gevorderd. De inzet van instrumenten re-integratie en werk en de individuele studietoeslag zijn in een grote meerderheid van de gemeenten uitgewerkt. Op een aantal andere terreinen heeft maximaal de helft van de gemeenten het beleid uitgewerkt: beschut werk (52%), doelgroepenbeleid (50%) en budgetplafonds (34%). Gemeenten met 100.000 of meer inwoners hebben vaker het beleid uitgewerkt dan kleine en middelgrote gemeenten. In de interviews gaven verschillende kleinere gemeenten aan te wachten met de uitwerking, omdat zij willen zien hoe de praktijk of de regelgeving zich nog ontwikkelt en dat zij dit jaar als een overgangsjaar zien.
Bijna alle gemeenten geven aan veranderingen in de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers te hebben doorgevoerd.
Voor de uitvoering van de dienstverlening aan werkzoekenden heeft ruim 60 procent van de gemeenten interne veranderingen doorgevoerd om zo meer samenhang aan te brengen in deze dienstverlening. Ook kiest ruim 60 procent van de gemeenten op dit terrein voor versterkte samenwerking met de SW-uitvoerder.

Ook voor de uitvoering van de dienstverlening aan werkgevers kiest bijna 60 procent van de gemeenten voor samenwerking met de SW-uitvoerder. Als toelichting hierop werd in de vragenlijst en in de interviews gewezen op de ervaring die het SW-bedrijf heeft met het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers. Verder kiest bijna 70 procent ook voor samenwerking met gemeenten in de regio buiten het verband van het regionaal Werkbedrijf.

Cliëntenraden worden verschillend vormgegeven. Bij ruim een kwart van de gemeenten gebeurt dit apart voor de Participatiewet, maar er zijn ook samenvoegingen binnen het werk en inkomen domein (samenvoeging met WSW 8% en bovengemeentelijk 9%) en als verbreding het gehele sociaal domein. Het aandeel van raden sociaal domein zal waarschijnlijk nog toenemen (28% heeft dit of er wordt verwacht dat die er komt). De samenstelling betreft niet altijd in meerderheid cliënten. Regionale cliëntenparticipatie wordt in veel gemeenten nog besproken.

5 Nieuwe instrumenten in de Participatiewet

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag wat de ervaringen zijn van gemeenten met het gebruik van de nieuwe instrumenten (zoals loonkostensubsidie en beschut werk) en hoe deze instrumenten zijn ingericht, centraal.

Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten een aantal nieuwe instrumenten ter beschikking gekregen die gericht zijn op het vergroten van de baankansen voor werkzoekenden die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen.
De nieuwe instrumenten zijn:

- loonkostensubsidie voor werkgevers ter compensatie van de verminderde productiviteit van de werknemer die minimumloon of cao-loon betaald krijgt maar niet de bijbehorende productiviteit kan leveren
- no-riskpolis voor werkgevers ter compensatie van het risico van verzuim of uitval van de werknemer met een arbeidsbeperking
- mogelijkheden van extra begeleiding of voorzieningen voor aanpassing van de werkplek
- beschut werk voor werkzoekenden met verdiencapaciteit, maar met een zodanige behoefte aan aanpassingen van de werkplek of extra begeleiding dat dit van een reguliere werkgever niet verwacht kan worden.

Naast de nieuwe instrumenten van de Participatiewet zijn ook afspraken gemaakt met werkgevers over het beschikbaar stellen van 125.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking. In de Wet Maatregelen WWB, die onderdeel is geworden van de Participatiewet, is de tegenprestatie opgenomen. Deze wordt beschouwd als een mogelijkheid tot activering van bijstandsgerechtigden. Daarnaast blijven gemeenten beschikken over de bestaande instrumenten wanneer men daarvoor kiest.

Eerste meting: inzicht in de beleidskeuzen voor de nieuwe instrumenten en inrichting in de uitvoering
Ten tijde van de interviews van de eerste meting (februari-april 2015) zijn de ervaringen van gemeenten met de instrumenten nog beperkt. In de deskresearch en de gesprekken met de gemeenten is vooral ingegaan op de keuzen die gemeenten maken in de inrichting en inzet van de instrumenten, en de eerste bevindingen ten aanzien van wat goed gaat of wat beter kan met de nieuwe wet. In de online vragenlijst is vervolgens gevraagd of gemeenten de instrumenten (gaan) inzetten en in hoeverre men tevreden is met de instrumenten.

Inzet van de instrumenten door gemeenten
Aan gemeenten is in de online vragenlijst gevraagd of zij bepaalde instrumenten inzetten voor de uitvoering van de Participatiewet. Tabel 5.1 laat zien dat loonkostensubsidie, de no-riskpolis en job

coaching door nagenoeg alle gemeenten worden ingezet. Het nieuwe instrument beschut werk wordt niet door alle gemeenten ingezet. Dit beeld komt overeen met de bevindingen in de interviews.

Tabel 5.1 Kunt u van de volgende instrumenten aangeven of uw gemeente deze inzet voor de uitvoering van de Participatiewet? (N=119, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Loonkostensubsidie voor mensen die met voltijdse arbeid niet het WML kunnen verdienen	117	98%
Nieuw beschut werk	76	63%
No-riskpolis	113	95%
Job coaching	111	93%
Anders, namelijk:	11	9%

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de instrumenten afzonderlijk. We bespreken achtereenvolgens de bevindingen en opmerkingen bij de afzonderlijke instrumenten en voorzieningen. 5.2 gaat in op de Loonkostensubsidie en in 5.3 worden de No-riskpolis en job coaching besproken. Beschut werk is onderwerp van 5.4. De uitvoering van de banenafspraak komt in 5.5 aan bod en de inzet van overige instrumenten in 5.6. Het hoofdstuk besluit met een korte paragraaf waarin de kernresultaten voor deze deelvraag worden besproken.

5.2 Loonkostensubsidie (LKS)

De loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet (LKS) is een subsidie die gemeenten kunnen bieden aan werkgevers die werkzoekenden met arbeidsvermogen in dienst nemen die met voltijdse arbeid niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De LKS compenseert de werkgever voor de mindere productiviteit van een werknemer. De werknemer ontvangt het wettelijk minimumloon (WML) of cao-loon van de werkgever. De loonkostensubsidie die de werkgever ontvangt, is het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de vastgestelde loonwaarde (mate waarin de medewerker productiviteit levert in een functie ten opzichte van een gemiddelde werknemer zonder beperkingen in die functie), vermeerderd met een vergoeding voor de werkgeverslasten. Als het cao-loon hoger is dan het WML zijn die meerkosten voor rekening van de werkgever. De loonkostensubsidie kan nooit meer zijn dan 70% van het WML. Gemeenten kunnen LKS inzetten onafhankelijk van de indicatie doelgroepregister banenafspraak.

Gemeenten stellen met behulp van een gevalideerd loonwaarde-instrument de productiviteit van de werknemer op de werkplek vast. LKS kan worden ingezet zolang de werknemer niet in staat is een productiviteit van 100% WML te realiseren. Jaarlijks wordt de loonwaarde opnieuw vastgesteld (voor werknemers in beschut werk eens in de drie jaar). Gemeenten krijgen middelen voor de LKS via het landelijk vast te stellen Budget voor de uitkeringsverstrekking Gemeenten (Buig). De gemeenteraad

stelt bij verordening nadere regels met betrekking tot de wijze waarop de doelgroep voor loonkostensubsidie wordt vastgesteld en de wijze waarop de loonwaarde wordt vastgesteld.

Inzet van het instrument door gemeenten

In de online survey is gemeenten gevraagd naar de tevredenheid met de verschillende instrumenten van de Participatiewet die zij inzetten. De vragenlijst geeft het volgende beeld van de tevredenheid met LKS. Ongeveer een derde van de gemeenten is (zeer) tevreden. Bijna 60 procent van de gemeenten geeft aan nog geen oordeel te hebben over het instrument. De tevredenheid is voor een deel gebaseerd op het beeld dat gemeenten van dit instrument hebben, omdat er nog beperkte ervaring was met de daadwerkelijke inzet ervan.

Tabel 5.2 Hoe tevreden bent u met het instrument: Loonkostensubsidie voor mensen die met voltijdse arbeid niet het WML kunnen verdienen? (N=117)

	N	%
Zeer tevreden	4	3%
Tevreden	33	28%
Neutraal	69	59%
Ontevreden	9	8%
Zeer ontevreden	2	2%

Het was voor gemeenten bij deze vraag mogelijk hun antwoord toe te lichten. Door 32 gemeenten zijn opmerkingen geplaatst. Meer dan de helft van deze 32 gemeenten geeft aan nog geen of onvoldoende ervaring te hebben om een oordeel te geven. Acht gemeenten merken op dat de uitvoering van LKS complex of tijdrovend is en bijvoorbeeld lastig uit te leggen in de onderhandeling met werkgevers. Van hen zijn enkelen wel positief over het instrument op zich. Vijf gemeenten zien een risico in de kosten van het instrument.

Financiering loonkostensubsidie en verdeelmodel

De loonkostensubsidie wordt door gemeenten gefinancierd uit het inkomensdeel. Uitgaande van het huidige verdeelmodel zal dit tot een voordeel voor gemeenten leiden, vergeleken met de situatie waarin betrokkene een (volledige) uitkering ontvangt.[16] De gemeenten gaven echter in de interviews

[16] Zie citaat uit de brief van 25 juni 2014 (2014-0000088932) van de staatsecretaris van Sociale Zaken aan de Tweede Kamer, "Het budget voor de inzet van loonkostensubsidie wordt beschikbaar gesteld via het inkomensdeel. Hierdoor wordt het budget voor loonkostensubsidie op gelijke wijze als de middelen voor inkomensvoorzieningen over gemeenten verdeeld. In het model wordt rekening gehouden met hoe de nieuwe doelgroep van de Participatiewet over gemeenten is verdeeld. De financieringssystematiek van het inkomensdeel stimuleert gemeenten om de loonkostensubsidie zo effectief mogelijk in te zetten en mensen te stimuleren om zoveel mogelijk via werk te participeren. Individuele gemeenten kunnen meerjarig voordeel behalen door de inzet van loonkostensubsidie." En: "In het model zal door aanpassing van de parameters in de komende jaren rekening worden gehouden met de veranderende samenstelling van de totale doelgroep. Een

en in de toelichting bij de vragenlijst aan dat zij hier zorgen over hebben. De gemeenten hebben nog geen ervaring met het nieuwe verdeelmodel dat met ingang van 2015 gebruikt wordt. Het model bepaalt allereerst de bijstandskans op het niveau van het huishouden. De kansen, die berekend zijn voor vrijwel alle verschillende typen huishoudens die Nederland kent, vormen de basis voor het verdeelmodel. Aan de hand van de specifieke kenmerken van een gemeente wordt voor die gemeente de kans op bijstand voor alle daar wonende huishoudens bepaald.

Werking verdeelmodel voor gemeenten van verschillende grootteklassen

- Bij gemeenten met 40.000 inwoners of meer (grote gemeenten) is de uitkering voor het jaar t volledig gebaseerd op het objectief verdeelmodel.
- Bij gemeenten tot 15.000 inwoners (kleine gemeenten) is de uitkering voor het jaar t volledig gebaseerd op het historisch aandeel in de bijstandsuitgaven van jaar t -2.
- Bij gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners (middelgrote gemeenten) wordt afhankelijk van het inwonersaantal een glijdende schaal tussen de historische en objectieve verdeelgrondslag gebruikt. Naarmate een gemeente groter is, neemt het deel dat wordt gebaseerd op het objectief verdeelmodel toe en neemt het deel dat wordt gebaseerd op de historische verdeling navenant af.

In de interviews met de gemeenten komt naar voren dat men over het algemeen hoge verwachtingen heeft van het instrument LKS. Enkele gemeenten zijn terughoudender bij de inzet van het instrument omdat voor hen niet duidelijk is hoe de inzet van de LKS zich op termijn verhoudt tot de vergoeding uit het BUIG.

In de gesprekken komen drie keuzen ten aanzien van de inzet van LKS naar voren.

- *Ruime inzet van LKS*
  Een deel van de gemeenten ziet kansen voor de doelgroep met een beperking in de verdiencapaciteit (en voor de eigen financiële positie) door het instrument ruim te benutten, en daarmee het aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen. Dit zijn vaak ook gemeenten die in de pilot Loondispensatie al ervaring hebben opgedaan, maar ook gemeenten die nog geen ervaring met het instrument hebben, zien kansen.
- *Terughoudendheid bij de inzet van het instrument*
  Sommige gemeenten zijn terughoudender met de inzet van LKS. Zij noemen als reden dat voor hen nu nog niet duidelijk is op welke wijze de gemeentelijke uitgaven aan LKS via het verdeelmodel worden vergoed.
  De tweede aarzeling bij de regeling is de langjarige inzet van middelen uit het Participatiebudget voor no-riskpolis en begeleiding op de werkplek. Deze lasten blijven en worden cumulatief steeds hoger, terwijl het P-budget daalt.
- *Calculerende gemeenten*
  Er zijn enkele 'calculerende gemeenten': zij kiezen voor de inzet van LKS voor de doelgroep met een hogere verdiencapaciteit: het risico en de kosten zijn lager, het rendement van uitstroom uit de uitkering wordt daarmee hoger. De inschatting van deze gemeenten is ook dat de begeleidingskosten op de langere termijn minder hoog zullen zijn.

Keuze loonwaarde-instrument en stroomlijnen overige voorzieningen voor werkgevers in de arbeidsmarktregio

---

belangrijke factor is de risico-indicator in het model die de aanwezigheid van een persoon in een huishouden met een arbeidsbeperking weergeeft. Op deze manier wordt rekening gehouden met de nieuwe doelgroep."

De inzet van de LKS is gebonden aan een loonwaardemeting op de werkplek met een gevalideerd instrument voor loonwaardebepaling. Bestuursorganen en organisaties in de arbeidsmarktregio's hebben de opdracht om hierover regionaal afspraken te maken. In de interviews blijkt dat een deel van de 29 gemeenten al een keuze heeft gemaakt in de regio. Anderen werken nu met een instrument in een bepaalde deelregio, maar de definitieve keuze voor de hele regio moet nog worden gemaakt. 70% van de gemeenten in de online vragenlijst geeft aan beleid en uitvoering van LKS te hebben afgestemd met de regio (zie ook Hoofdstuk 7: Samenwerking).

5.3 No-riskpolis en job coaching

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat zij de no-riskpolis willen inzetten; in tabel 5.1 betreft het 95% van de gemeenten in de online survey. Aan gemeenten is ook gevraagd of zij tevreden zijn met het instrument no-riskpolis. Tabel 5.3 laat de tevredenheid zien van gemeenten met de no-riskpolis. Bijna 4 op de tien gemeenten is tevreden met het instrument en 14 procent van de steekproef geeft aan niet tevreden te zijn. De overige respondenten geven aan hier (Nog) geen mening over te hebben. Het gaat hier om het feit dat het instrument bestaat en hoe het is ingericht en niet om de uitvoering door gemeente of door UWV.

Tabel 5.3 Hoe tevreden bent u met het instrument no-risk polis? (N=113)

	N	%
Zeer tevreden	1	1%
Tevreden	43	39%
Neutraal	53	47%
Ontevreden	16	14%

Bijna een derde van de gemeenten licht het antwoord dat zij geven toe. De rode draad in de reacties: bijna de helft van de gemeenten die een toelichting invult, geeft aan nog geen of te beperkte ervaring te hebben met de inzet van de no-riskpolis om te oordelen over het instrument. Men ziet de meerwaarde in het instrument in de dienstverlening aan werkgevers. Er zijn 13 gemeenten die het instrument graag beschikbaar willen hebben voor een bredere doelgroep dan alleen de doelgroep voor de banenafspraak. Tenslotte maken enkele gemeenten een opmerking over de hoge kosten van het instrument en/of het feit dat er maar één aanbieder is.

In de interviews met de 29 gemeenten blijkt dat zij vrijwel unaniem voorstander zijn van het stroomlijnen van de instrumenten voor werkgevers, ongeacht de uitkeringssituatie van de werknemer of de organisatie die verantwoordelijk is voor de dienstverlening aan de werkgever.

Als nadeel van de huidige afspraken noemen enkele gemeenten in de interviews het niet meer beschikbaar zijn van het instrument voor andere werkzoekenden dan de doelgroep voor de

banenafspraak.[17] Voor werknemers die niet onder de banenafspraak vallen, maar mogelijk wel een verhoogd risico op ziekte of uitval hebben, zoals de doelgroep LKS of de doelgroep beschut werk, is nu geen instrument beschikbaar, aldus deze gemeenten. Enkele gemeenten noemen ook de kosten van het instrument als nadeel.

Job coaching
Aan gemeenten is gevraagd hoe tevreden zij zijn met het instrument job coaching. Gezien de beperkte ervaring met plaatsingen in het kader van de participatiewet tot nu toe gaat het hier om verwachtingen en/of om de tevredenheid met de mogelijkheid van Job coaching en de wijze waarop dit is vormgegeven. Uit onderstaande tabel blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten (zeer) tevreden is en de andere helft neutraal is.

Tabel 5.4 Hoe tevreden bent u met het instrument job coaching? (N=111)

	N	%
Zeer tevreden	4	4%
Tevreden	50	45%
Neutraal	56	51%
Ontevreden	1	1%

In de toelichting bij de vraag geven gemeenten aan nog geen of onvoldoende ervaring te hebben met het instrument om een oordeel te geven. De overige reacties zijn overwegend positief. De ervaringen in het verleden zijn goed, gemeenten vinden het een waardevol instrument. Kanttekening die wordt gemaakt door 6 gemeenten is dat het een duur instrument is. Men zoekt naar alternatieven voor de inzet van job coaching.

Het beeld uit de online vragenlijst komt overeen met het beeld dat uit de interviews naar voren kwam. In de interviews blijkt dat een deel van de gemeenten de expertise al tot haar beschikking had of vanuit SW, UWV of MEE heeft binnengehaald om de nieuwe doelgroep werkzoekenden en werkgevers die hen een werkplek bieden begeleiding te bieden en te ontzorgen.

5.4 Beschut werk nieuwe stijl

De Wsw is per 1 januari 2015 afgesloten voor nieuwe instroom. Beschut werk is als instrument toegevoegd aan de Participatiewet voor personen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Bij de doelgroep van beschut werk gaat het om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking

[17] Gemeenten houden de mogelijkheid om voor andere groepen zelf een no-riskpolis te regelen. Deze mogelijkheid is niet aan de orde gekomen in de interviews.

een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt.
De gemeente bepaalt, op basis van een in een verordening vastgelegde werkwijze, voor welke personen zij beschut werk wil inzetten. Voor de inzet van beschut werk is een advies nodig van UWV. Als een positief advies is afgegeven en de gemeente stelt vast dat iemand tot de doelgroep behoort, zorgt de gemeente voor een dienstbetrekking waar hij in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden kan verrichten.
Gemeenten ontvangen via het Participatiebudget middelen voor de uitvoering van beschut werk. Uitgegaan wordt van 30.000 beschutte werkplekken op de lange termijn. Voor 2015 is in het macro Participatiebudget rekening gehouden met gemiddeld 800 plekken beschut werk voor alle gemeenten samen

T*erughoudendheid bij de inzet van beschut werk*
In het vorige hoofdstuk over de voorbereiding van de Participatiewet bleek dat relatief veel gemeenten nog geen definitieve keuzen hebben gemaakt voor de inzet van het instrument beschut werk. In tabel 5.1 blijkt dat 63 procent van de gemeenten kiest voor het inrichten van nieuw beschut werk. Het aantal voorgenomen plaatsen dat gemeenten aangeven te creëren, is relatief beperkt, zo blijkt uit de antwoorden op de online vragenlijst. Dit komt ook overeen met het beeld dat uit de interviews naar voren kwam.

Gemeenten geven in de interviews uiteenlopende redenen voor de terughoudendheid ten aanzien van de keuzen met betrekking tot beschut werk. Enerzijds zijn er financiële argumenten: het is een kostbaar instrument dat langlopende verplichtingen met zich meebrengt. Anderzijds heeft het invoeren van beschut werk niet direct prioriteit omdat het voor gemeenten om een relatief beperkt aantal plaatsen per jaar gaat.
Dit beeld komt terug in de vraag aan gemeenten in de vragenlijst: 39% van de gemeenten zegt geen werkplekken beschut werk te gaan creëren, 12 % van de gemeenten creëert 1 werkplek, 8% 2 of 3 werkplekken, en 5 of 10 werkplekken worden door 5% van de gemeenten gecreëerd. Er zijn enkele uitzonderingen in de antwoorden, drie grotere gemeenten geven aan respectievelijk 100, 167 of 300 werkplekken te creëren. [18]

Verder speelt onduidelijkheid over de werkgeversrol en de arbeidsvoorwaarden mee, zo blijkt uit de interviews. Ook noemen gemeenten het geringe verschil met arbeidsmatige dagbesteding als reden om terughoudend om te gaan met de inzet van beschut werk, ook gezien de veel kleinere financiële risico's die aan arbeidsmatige dagbesteding verbonden zijn, terwijl volgens hen er geen aanwijsbaar verschil in activiteiten of direct inkomen hoeft te zijn.

[18] in de tussenrapportage van de Inspectie SZW naar de invulling van beschut werk door gemeenten wordt aangegeven dat gemeenten die met aantallen geconcretiseerde voornemens hebben 422 plekken gaan creëren in 2015. Het van enkele gemeenten antwoord op de vraag in de vragenlijst heeft wellicht betrekking op meerdere jaren.

Enkele gemeenten in de interviewgroep geven nadrukkelijk aan niet te kiezen voor het instrument beschut werk. Met name de financiële belasting van het instrument op het totale budget voor participatie en het kleine aantal werkzoekenden dat hiermee dan geholpen is, wordt als reden genoemd.

Doelgroep beschut werk: keuzes van gemeenten

De doelgroep voor beschut werk bestaat uit personen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Als gemeenten kiezen voor beschut werk, maken zij uiteenlopende keuzen voor wie ze het in willen zetten. Bij een analyse van de verordeningen en de informatie uit de interviews komen verschillende keuzen voor doelgroepen naar voren. Voorbeelden van antwoorden uit de interviews:

- de doelgroep met verdiencapaciteit tot 40% WML.
- de doelgroep die mogelijk zelfs meerwaarde oplevert met beschut werk, de gemeente creëert daarmee ruimte in het budget voor dienstverlening aan andere werkzoekenden.
- inzet van beschut werk voor personen waarbij betaald werk andere sociale problemen voorkomt.
- personen van de wachtlijst Wsw.

In de online vragenlijst is een aantal vragen gesteld aan gemeenten over de inzet van beschut werk en de wijze waarop gemeenten de uitvoering van beschut werk inrichten. Bij de vragen waarin geen verschillen in antwoorden waren voor de verschillende grootteklassen van gemeenten is gekozen voor een presentatie van de totaalcijfers. Daar waar duidelijke verschillen zijn in de keuzen van gemeenten in verschillende grootteklassen zijn deze in het rapport opgenomen.

Als eerste is gevraagd waar gemeenten de werkplekken nieuw beschut werk positioneren. Daaruit blijkt dat de keuze die het meest wordt gemaakt, door 45 procent van de gemeenten, het positioneren binnen de huidige SW is. Ongeveer 20 procent van de gemeenten noemt positioneren bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding of juist bij reguliere bedrijven. Bijna een derde van de gemeenten geeft aan dat ze een andere optie gebruikt. Bij de mogelijkheid om een ander antwoord te geven, blijkt dat in twee derde van deze gemeenten nog geen besluit is genomen en men bezig is met de uitwerking of onderzoek van mogelijkheden.

Tabel 5.5 Waar positioneert uw gemeente de werkplekken voor nieuw beschut werk, naar grootteklasse?
(N=118, meerdere antwoorden mogelijk, aantallen en percentages naar grootteklasse van gemeenten)

	Aantal inwoners in de gemeente			
	minder dan 50.000 (N=78)	50.000 tot 100.000 (N=24)	meer dan 100.000 (N=16)	Totaal (N=118)
Binnen huidige SW	40%	46%	**69%**	45%
Bij reguliere bedrijven	17%	25%	25%	20%
Groepsdetachering bij reguliere bedrijven	6%	13%	13%	9%
Bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding	15%	**33%**	6%	18%
Individueel of als groep bij sociale/publieke ondernemingen	8%	21%	6%	10%
Niet specifiek, onze gemeente organiseert geen aparte werkplekken beschut werk	13%	13%	19%	14%
Anders, namelijk:	36%	38%	6%	32%

Van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners kiest een groter percentage (69%) voor de positionering van beschut werk bij het SW-bedrijf dan dat gemeenten uit de andere grootteklassen dat doen (gemiddeld 41%). De middelgrote gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners kiezen vaker dan de gemeenten in de andere grootteklassen voor de uitvoering van beschut werk in organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding.

Omdat in een aantal interviews gerefereerd is aan de kosten voor het nieuwe instrument beschut werk, is nagegaan of er een samenhang is tussen het tekort dat gemeenten hebben voor de SW en de keuze die ze maken voor beschut werk. Uit de analyse blijkt dat gemeenten met een tekort op het SW-bedrijf of het P-budget vaker besluiten om te kiezen voor het inzetten van beschut werk.

Ook bij de gemeenten met een tekort op de SW-uitvoeringsorganisatie, blijkt uit de analyse dat 67 procent aparte werkplekken beschut werk organiseert, terwijl 33 procent van de gemeenten zonder tekort dat doet. Het lijkt er op dat gemeenten zonder tekort minder vaak voor het gebruik van een, in hun ogen, duur instrument kiezen.

Aan gemeenten is in de online vragenlijst gevraagd bij wie de mensen met een beschutte werkplek in dienst zijn. Gezien de beperkte ervaringen van de gemeenten met de inzet van nieuw beschut werk, hebben gemeenten hier ook mensen die in dienst komen mee bedoeld. Tabel 5.6 laat zien welke

keuzes gemeenten maken voor het onderbrengen van de medewerker die op nieuw beschut werk is aangewezen. De helft heeft daarvoor het SW-bedrijf op het oog.

Tabel 5.6 Bij wie zijn de mensen met een beschutte werkplaats in dienst? (N= 119, meerdere antwoorden zijn mogelijk)

	N	%
Gemeente zelf, in eigen beheer	13	11%
SW-bedrijf	58	49%
Reguliere werkgevers	24	20%
Anders, namelijk:	52	44%

Uit de toelichting bij 'anders, namelijk' blijkt dat twee derde van de 52 gemeenten die dit antwoord geven, nog geen besluit heeft genomen.

Aanvraag van het advies beschut werk bij UWV

In de interviews met gemeenten bleek dat men tot april nog nauwelijks aanvragen voor een advies beschut werk had ingediend bij UWV. De ervaringen waren dus nog zeer beperkt.

In mei-juli ten tijde van de online vragenlijst was het aantal adviesaanvragen nog steeds beperkt. 15 van de 119 respondenten geven aan advies beschut werk te hebben aangevraagd. Deze aantallen zijn nog te klein om conclusies aan te kunnen verbinden. In de online vragenlijst is gemeenten gevraagd waarom zij nog geen advies beschut werk hebben aangevraagd. Daaruit komt dat bijna de helft van de gemeenten nog geen advies beschut werk had ingediend omdat zij nog geen geschikte kandidaten had. Ruim 40% geeft 'anders, namelijk' als antwoord. Daarbij geeft circa de helft van de respondenten aan dat het beleid nog niet klaar is of dat zij beschut werk niet als instrument inzet. Daarnaast geven veel gemeenten aan pas een advies aan te vragen als de match van werk en kandidaat is gemaakt.

Aan gemeenten is in de online vragenlijst gevraagd hoe tevreden zij zijn met het instrument beschut werk. Gezien de beperkte ervaringen is het niet verwonderlijk dat de meeste gemeenten hun tevredenheid met het nieuwe instrument beschut werk als neutraal benoemen.

Tabel 5.7 Hoe tevreden bent u met het instrument Nieuw beschut werk? (N=76)

	N	%
Tevreden	9	12%
Neutraal	54	71%
Ontevreden	10	13%
Zeer ontevreden	3	4 %

Bijna 30 gemeenten geven een toelichting bij het antwoord op deze vraag. Daaruit blijkt dat circa de helft van de gemeenten nog geen ervaring heeft met het instrument of het te vroeg vindt om een

uitspraak te doen. Sommige gemeenten vinden de criteria te strikt, anderen noemen de hoge kosten van het instrument als belemmering.

5.5 Uitvoering Banenafspraak

De banenafspraak betreft de 125.000 extra banen die de overheid en markt tot 2026 beschikbaar stellen voor de doelgroep met een verdiencapaciteit onder het wettelijk minimumloon. Deze extra banen bieden werkkansen voor de doelgroep werkzoekenden met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat men positief staat ten opzichte van het principe van het creëren van extra werkkansen bij reguliere bedrijven. De gemeenten stellen vraagtekens bij het, in hun ogen strakke, beoordelingskader voor het doelgroepregister. Zij verwachten dat dat een deel van de kandidaten die in hun visie voor dit instrument in aanmerking komt, niet met het wettelijk kader dat UWV hanteert als zodanig geïndiceerd zal worden. Het gaat dan om mensen met gedrags- en persoonlijkheidsproblematiek waarbij de beperkingen niet tot medische oorzaken zijn terug te leiden. Een paar van de gemeenten die zijn geïnterviewd waren ten tijde van het interview in gesprek met UWV om zicht te krijgen op de criteria voor de toelating tot het doelgroepregister.
Een aantal gemeenten stelt in de interviews voor om de criteria voor de doelgroep banenafspraak aan te passen en bijvoorbeeld werkenden, van wie aan de hand van een loonwaardemeting op de werkplek is vastgesteld dat zij niet in staat zijn tot het verdienen van het WML, mee te laten tellen voor de banenafspraak.

De online vragenlijst is later afgenomen dan de interviews en we zien dat er dan al meer ervaring is bij de gemeenten. In de periode tussen de interviews en de vragenlijst zijn de werkprocessen van de beoordeling doelgroep banenafspraak gewijzigd. VSO/PrO en ROC-entree-leerlingen kunnen zich vanaf de brief van de staatsecretaris van 8 mei 2015 rechtstreeks bij UWV aanmelden voor de doelgroepbeoordeling voor de banenafspraak en ook anderen kunnen zich, bijvoorbeeld in geval er een match met een werkgever tot stand komt, rechtstreeks bij UWV melden.

In de vragenlijst geeft 65 procent van de gemeenten aan een indicatie doelgroepregister banenafspraak te hebben aangevraagd. Het gaat in het merendeel om enkele indicaties:
- 40% van de gemeenten heeft 1 of 2 indicaties aangevraagd
- 10 % van de gemeenten heeft 5 indicaties aangevraagd, de overige percentages bij de aantallen aanvragen zijn lager.

In totaal geven 77 gemeenten aan gezamenlijk 750 aanvragen te hebben gedaan, waarbij 1 gemeente aangeeft 250 aanvragen te hebben ingediend. Op basis van de beperkte ervaringen en onderzoeksgegevens is de indicatie dat in de onderzoeksperiode 1 op de 5 indicaties bij de bevraagde gemeenten is toegekend. Bij de toelichting merken enkele respondenten bovendien op dat zij geen zicht hebben op aanvragen of toekenningen, de cijfers zijn dus slechts een indicatie van de verhouding tussen aangevraagde en toegekende indicaties doelgroepregister.

De gemeenten die nog geen indicatie banenafspraak hebben aangevraagd, hebben dat in 48 procent van de gevallen niet gedaan omdat er geen geschikte kandidaten hiervoor waren.

Tabel 5.8 Waarom heeft uw gemeente nog geen indicatie banenafspraak aangevraagd? (N=41, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Nog geen geschikte kandidaten om die indicatie voor aan te vragen	20	48%
Hoge kosten van aanvraag	9	22%
Onzekerheid over uitkomst aanvraag	5	12%
Onduidelijkheid over procedure aanvraag	9	22%
Anders, namelijk:	13	36%

Bij de ervaringen lichten gemeenten toe dat een deel van de aanvragen nog in behandeling is. Enkele gemeenten geven aan goede afspraken te hebben met UWV en geven aan goed geïnformeerd te zijn door UWV in de eigen regio.

5.6 Inzet overige instrumenten

Veel gemeenten blijven gebruik maken van instrumenten die zij eerder als succesvol hebben ervaren. Voorbeelden van deze instrumenten zijn uitstroompremies bij het vinden van werk, werkgeverssubsidies en scholingsbudget voor werkgevers bij het in dienst nemen van de doelgroep van voorheen de WWB.

Extra kansen creëren door investeren in schoolkeuze, bedrijvigheid en economische groei
In een aantal regio's zet men nadrukkelijk in op regionaal arbeidsmarktbeleid. Men richt zich op het stimuleren van werkgelegenheid door het investeren in vestigingsklimaat en economische bedrijvigheid. Eén gemeente investeert bijvoorbeeld in de leefbaarheid in de stad en het vestigingsklimaat, een andere gemeente vermeldt de actieve rol die de regio speelt bij de opleidingskeuze van jongeren. Gemeenten hebben een schoolkeuzewijzer ontwikkeld om jongeren te stimuleren te kiezen voor opleidingen in de techniek, de sector waar nog tekorten zijn op de arbeidsmarkt.

5.7 Kernresultaten ervaringen nieuwe instrumenten

Nog weinig ervaring met de inzet van instrumenten in de praktijk
Het onderzoek bij gemeenten is relatief vroeg in het jaar gestart. Gemeenten hebben beleid ontwikkeld en keuzen gemaakt ten aanzien van instrumenten die men wil inzetten voor dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. De echte ervaring met de inzet en effecten van instrumenten is ten tijde van het onderzoek nog beperkt.

Gemeenten zien kansen in de permante Loonkostensubsidie (LKS) No-riskpolis en job coaching
Gemeenten zien de LKS, no-riskpolis en job coaching als goede instrumenten voor het vergroten van de baankansen voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking. De eventuele terughoudendheid bij de inzet van de instrumenten hangt samen met onzekerheid/onduidelijkheid over de bekostiging van LKS en de langjarige financiële consequenties voor het participatiebudget voor de doorlopende bekostiging van de ondersteunende voorzieningen voor de werkgever.

Terughoudendheid bij het instrument beschut werk
Er zijn gemeenten die hebben besloten om beschut werk niet in te vullen, omdat zij vinden dat dit een te groot beslag legt op hun re-integratiemiddelen, terwijl het ten goede komt aan een in hun ogen (te) kleine groep burgers. Andere gemeenten hebben besloten om het instrument wel in te zetten, maar zijn nog aan het onderzoeken hoe beschut werk vorm te geven. Vragen hebben betrekking op de positionering van werkplekken en het vormgeven van de werkgeversrol en de arbeidsvoorwaarden. Het uitwerken van deze vragen heeft relatief lage prioriteit voor veel gemeenten, omdat het om relatief kleine aantallen banen gaat.

Banenafspraak: mooi instrument (te) beperkt inzetbaar voor de doelgroep van de Participatiewet
Gemeenten staan positief ten opzichte van het principe van het creëren van extra werkkansen bij reguliere bedrijven voor de doelgroep met een arbeidsbeperking. Lastig vinden de gemeenten de strakke beoordelingscriteria voor de indicatie doelgroepregister banenafspraak en de toelating tot het doelgroepregister. Hierdoor ontstaat een onderscheid in de doelgroep LKS en de doelgroep Banenafspraak, beiden niet in staat tot het verdienen van het WML. Gemeenten pleiten voor het verruimen van de toegang tot de banen. Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn de werkprocessen aangepast en kunnen onder meer schoolverlaters VSO/PrO rechtstreeks tot het doelgroepregister worden toegelaten.

Overige instrumenten
In vrijwel alle gemeenten heeft men naast de wettelijke instrumenten ook eigen instrumenten voor begeleiding van werkzoekenden en het vergroten van de werkkansen gedefinieerd. Het betreft vooral werkervaringsplaatsen, scholing, detacheringsbanen en premies en subsidies voor werkgevers en werkzoekenden.

Investeren in arbeidsmarktbeleid, economische ontwikkeling in de regio en sturing op de beroepskeuze van jongeren worden door gemeenten genoemd als aanvullende mogelijkheden om de baankansen voor werkzoekenden te vergroten.

6 Ondersteuning doelgroepen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de derde deelvraag centraal: Wat zijn de ervaringen van gemeenten bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet.

Onder de Participatiewet is de doelgroep werkzoekenden die aanspraak kan doen op begeleiding door gemeenten uitgebreid met werkzoekenden met arbeidsvermogen die voorheen in de Wajong instroomden. In de gemeenten wordt deze groep ook aangeduid als 'de nieuwe doelgroep'. Deze groep wordt vaak geconcretiseerd door te verwijzen naar de leerlingen die uitstromen uit Vso, PrO en eventueel MBO zonder startkwalificatie te hebben behaald.

Naast de nieuwe doelgroep houdt de gemeente de verantwoordelijkheid voor dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden die voor 2015 al aanspraak op ondersteuning door de gemeente kon doen bij het vinden van werk. Deze groep wordt vaak aangeduid met de termen 'oude WWB-doelgroep'.

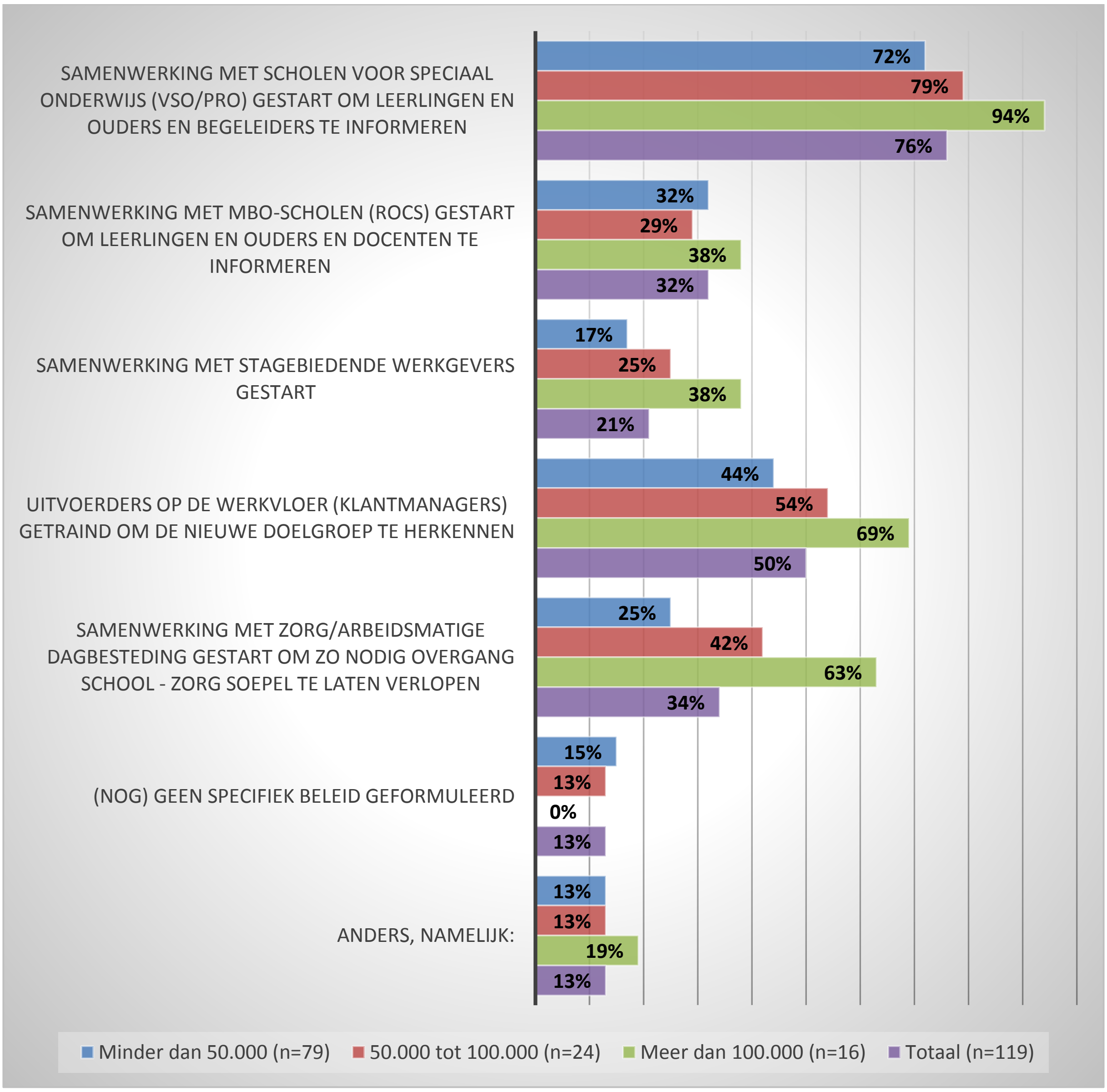
In de voorbereiding op de Participatiewet is extra aandacht gevraagd voor twee andere groepen werkzoekenden die op basis van de nieuwe wetgeving extra aandacht zouden moeten krijgen van gemeenten. Het betreft personen op de wachtlijst Wsw voor wie instroom in de Wsw niet meer mogelijk is en werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden, de nuggers.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de keuzen en het beleid dat gemeenten hebben geformuleerd voor deze groepen. In 6.2 gaan we in op de dienstverlening aan de nieuwe doelgroep. Het beleid ten aanzien van personen met een SW-indicatie op de Wsw-wachtlijst en de nuggers komt aan bod in 6.3. De dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) komt in 6.4 aan de orde. Paragraaf 6.5 vat de belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk samen.

6.2 Begeleiding nieuwe doelgroep (voorheen instroom Wajong)

De grootste wijziging voor gemeenten met de invoering van de Participatiewet is de nieuwe doelgroep van voorheen Wajonggerechtigden die nu voor dienstverlening bij het vinden van werk een beroep kan doen op gemeenten. Gevraagd is van welke mogelijkheden de gemeente gebruik maakt voor de doelgroep jongeren die voorheen recht op Wajong hadden en nu een beroep (kunnen) doen op de gemeente. Figuur 6.1 laat zien dat ongeveer driekwart van de gemeenten ervoor kiest om samenwerking met de scholen voor speciaal onderwijs (VSO/PrO) te starten om leerlingen en ouders en begeleiders te informeren. De helft van de gemeenten uit de steekproef heeft uitvoerders op de werkvloer (klantmanagers) getraind om de nieuwe doelgroep te herkennen. Slechts een kleine groep van 13 procent van de gemeenten geeft aan nog geen specifiek beleid te hebben geformuleerd.

Figuur 6.1: Van welke van de volgende mogelijkheden maakt uw gemeente gebruik voor de doelgroep jongeren die voorheen recht op Wajong hadden en nu een beroep (kunnen) doen op de gemeente? (N=119, totaal en naar gemeentegrootte, meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 6.1 maakt ook inzichtelijk dat van de grotere gemeenten meer dan 90 procent in gesprek is met scholen om voorlichting te geven voor ouders, leerlingen en begeleiders. Verder wordt zichtbaar dat gemeenten met 100.000-plus inwoners vaker dan de kleinere gemeenten gebruik maken van verschillende mogelijkheden. Zij ondernemen een brede waaier aan activiteiten gericht op de nieuwe doelgroep. Dit resultaat is vergelijkbaar met de resultaten bij de uitwerking van het uitvoeringsbeleid. Gemeenten in die grootteklasse hadden het meest uitgewerkt beleid geformuleerd. Dit lijkt ook hier zo te zijn.

Sluitende aanpak en verwerven van kennis van de doelgroep

In de interviews met de gemeenten geeft een groot deel aan al in gesprek te zijn met of op korte termijn te gaan met de scholen voor VSO en PrO en soms ook MBO. De gesprekken met de scholen zijn gericht op het realiseren van een sluitende overstap van school naar werk. Om de doelgroep goede ondersteuning en begeleiding naar werk te kunnen bieden is het kennen en herkennen van de doelgroep van belang. Een deel van de gemeenten heeft trainingen verzorgd voor de medewerkers in

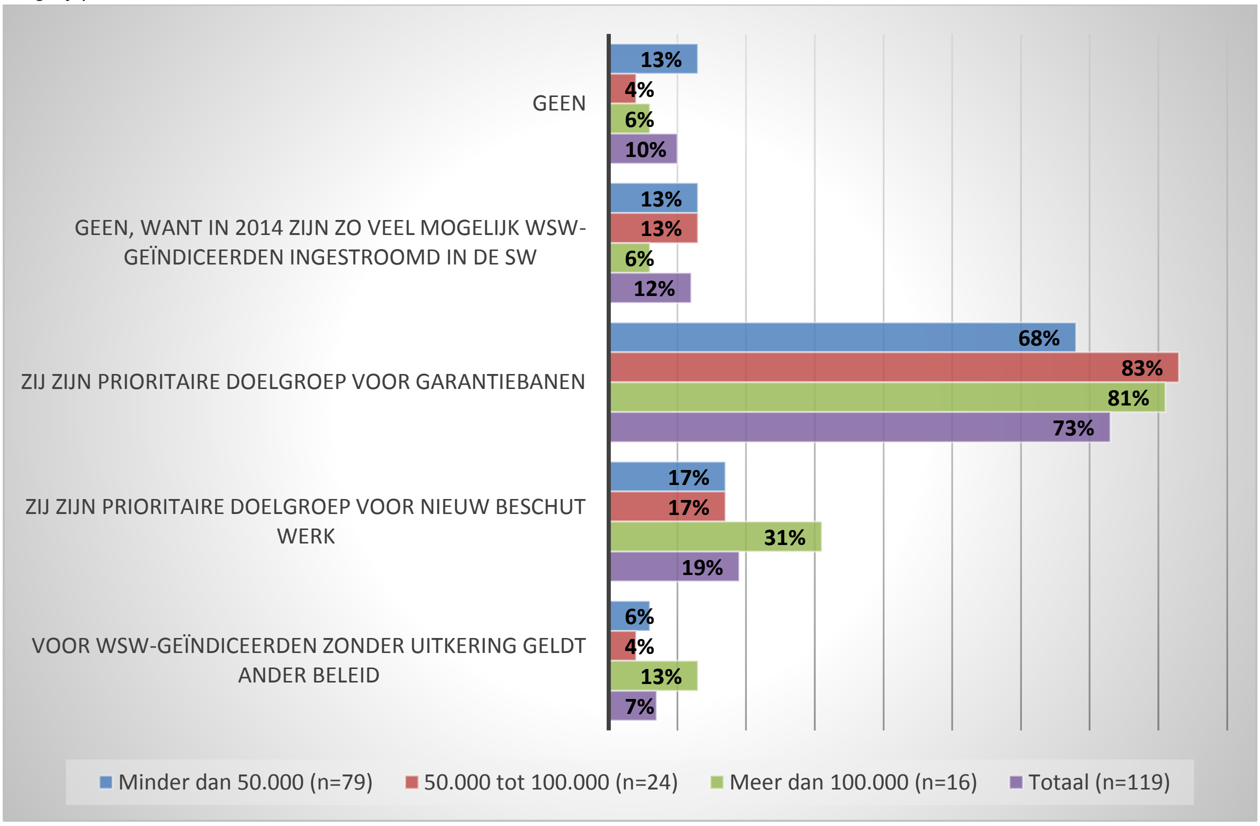
de uitvoering om de dienstverlening te kunnen bieden die deze doelgroep vraagt. Andere gemeenten hebben de kennis binnengehaald door meer samenwerking/fusie met (jobcoaches van) het SW-bedrijf, UWV of MEE.

6.3 Doelgroep Wsw-wachtlijst

Voor een deel van de werkzoekenden met een Wsw-indicatie die op 31 december 2014 op de wachtlijst voor de Wsw staat, zijn gemeenten verantwoordelijk voor het doen van een aanbod om de kans op werk te vergroten. Deze groep is op grond van hun indicatie automatisch opgenomen in het doelgroepregister en komt daarmee in aanmerking voor de afgesproken extra banen.

In de online vragenlijst is gemeenten gevraagd welke afspraken zijn gemaakt voor de doelgroep wachtlijst Wsw (figuur 6.2). De antwoorden zijn naar gemeentegrootte onderscheiden.

Figuur 6.2: Afspraken voor Wsw-geïndiceerden die op 31 december 2014 op de Wsw-wachtlijst stonden en onder de werking van de Participatiewet vallen, totaal en naar gemeentegrootte (N=119, meerdere antwoorden mogelijk)



De overgrote meerderheid van de gemeenten ziet vooral in de banenafspraak kansen voor de doelgroep van de wachtlijst Wsw. De gemeenten met 100.000 inwoners of meer geven vaker aan dat deze doelgroep ook prioriteit heeft voor het nieuwe instrument beschut werk. In hoofdstuk 4 komt al naar voren dat er nog nauwelijks aanvragen voor een advies beschut werk zijn ingediend bij UWV. Gemeenten hebben wel beleidsuitgangspunten geformuleerd maar binnen het tijdsbestek van dit onderzoek heeft dit nog niet tot bemiddeling van mensen van de wachtlijst geleid.

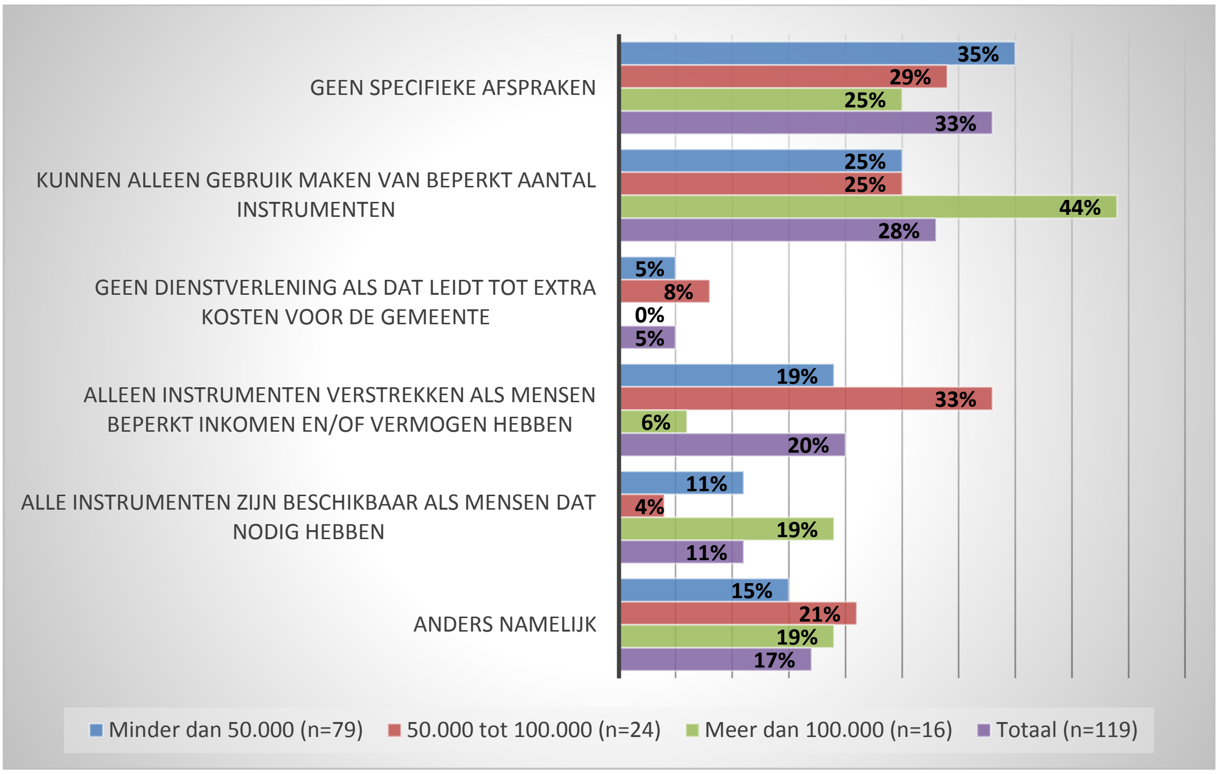
Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat zij uiteenlopende keuzen maken in de dienstverlening aan deze doelgroep. Een deel van de gemeenten heeft in 2014 al actief beleid ingezet. Dat actief beleid varieert van zoveel mogelijk mensen laten instromen in de SW, onder het motto ‘nu kan het nog en dan zitten deze mensen goed’, tot het juist opschonen van de wachtlijst en maken van een beoordeling of mensen terecht op de wachtlijst staan. De mensen die in 2014 vanuit de wachtlijst Wsw zijn geplaatst, tellen wel mee voor de extra banen voor de banenafspraak. Ook zijn er gemeenten die aangeven dat zij eerst hebben gekeken wie op 31 december 2014 op de wachtlijst stond en een Wajong uitkering heeft. Deze personen zijn voor dienstverlening aangewezen op UWV. Voor de overige ‘eigen’ cliënten van de gemeente onderzoeken zij nog welk aanbod zij kunnen doen.

6.4 Begeleiding van niet-uitkeringsgerechtigden

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning richting werk van werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden, zogeheten nuggers. In het onderzoek is gevraagd hoe gemeenten deze verantwoordelijkheid vorm geven.

In de online vragenlijst is gevraagd naar de afspraken voor dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden. Figuur 6.3 laat zien dat ongeveer een derde van de gemeenten geen specifieke afspraken maakt over de dienstverlening aan nuggers. Ruim een kwart geeft aan dat nuggers alleen gebruik kunnen maken van een beperkt aantal instrumenten. Dit komt vaker voor bij gemeenten met 100.000 inwoners of meer. Middelgrote gemeenten kiezen er vaker voor om de draagkracht mee te wegen bij het verstrekken van dienstverlening.

Figuur 6.3 Afspraken voor dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden, naar gemeentegrootte (N=119, meerdere antwoorden mogelijk)



In de toelichting bij 'Anders, namelijk' noemen gemeenten vaker de dienstverlening voor de doelgroep jongeren tot 27 jaar of de nieuwe doelgroep als uitzondering voor nuggers aan wie zij wel dienstverlening aanbieden. Passief beleid wordt genoemd, en ook de dienstverlening aan nuggers wanneer daarmee de instroom in de uitkering wordt voorkomen, wordt twee keer genoemd.

Gevraagd naar de invulling van deze opdracht voor gemeenten in de interviews komen de antwoorden grotendeels overeen met de vragenlijst. De meeste gemeenten zeggen dat nuggers aanspraak kunnen maken op dienstverlening, maar dat zij deze doelgroep niet actief benaderen. Een uitzondering hierop die bij meer gemeenten vaker voorkomt, is de groep nuggers tot 27 jaar. Voor hen maakt niet uit in de dienstverlening of zij een uitkering hebben of niet. Ook wordt een uitzondering gemaakt voor de nieuwe doelgroep, jongeren met een arbeidsbeperking die voorheen zouden zijn ingestroomd in de Wajong. Deze groepen kunnen wel dienstverlening van de gemeente krijgen.

In de interviews kwam ook naar voren dat gemeenten geen aparte registratie van nuggers bijhouden die een beroep doen op de gemeente. Alleen in het geval iemand dienstverlening ontvangt, wordt dit geregistreerd. Het merendeel van de gemeenten gaf in de interviews ook aan dat het weinig voorkomt dat nuggers ondersteuning vragen aan de gemeente.

6.5 Kernresultaten ondersteuning doelgroepen Participatiewet

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is: Wat zijn de ervaringen van gemeenten bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet?

Wel beleid en uitgangspunten, nog weinig ervaringen met de doelgroepen
Gemeenten hebben beleid geformuleerd en keuzes gemaakt over het al dan niet inzetten van dienstverlening of instrumenten voor bepaalde doelgroepen werkzoekenden. De wet is nog te kort van kracht om ervaring te hebben met de ondersteuning van de doelgroep.

Gemeenten zetten actief in op dienstverlening voor de nieuwe doelgroep
Het merendeel van de gemeenten is actief bezig om in samenwerking met de scholen de jongeren op te pakken en te informeren over de nieuwe situatie. Daarbij probeert een deel van de gemeenten ook om deze jongeren rechtstreeks naar werk te leiden waarbij instrumenten ingezet kunnen worden.

Prioriteit in de dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden, Wsw-geïndiceerden met een uitkering, jongeren of nuggers gericht op voorkomen instroom in de uitkering
Gemeenten zijn overwegend terughoudender in dienstverlening voor nuggers. Men benadert de groep over het algemeen niet actief, of heeft beperkende bepalingen voor het inzetten van instrumenten voor deze groep. In het beleid voor de mensen die eind 2014 nog op de wachtlijst Wsw stonden is een aantal keren onderscheid gemaakt tussen degenen met en zonder Wajong uitkering, waarbij de gemeenten geen inspanningen plegen voor degenen met een Wajong uitkering, omdat dit de verantwoordelijkheid is van UWV.

7 Samen werken aan de Participatiewet

7.1 Inleiding

Om zoveel mogelijk baankansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te creëren is samenwerking met en goede dienstverlening aan werkgevers een voorwaarde. Daarom is in het Sociaal Akkoord afgesproken dat gemeenten samen met sociale partners in de 35 arbeidsmarktregio's regionale Werkbedrijven gaan vormen. Het regionaal Werkbedrijf is een bestuurlijke samenwerking van gemeenten, werkgevers, werknemers, UWV en eventueel andere partners. In de regionale Werkbedrijven worden afspraken gemaakt over een pakket aan voorzieningen met als doel tot een uniforme dienstverlening te komen (o.a. werkgevers-dienstverlening, werkplekaanpassingen, no-riskpolissen en de keuze voor een loonwaarde instrument). De verwachting is dat door de eenduidigheid die op regionaal niveau ontstaat de regeldruk voor werkgevers minder wordt, omdat zij niet of althans minder zullen worden geconfronteerd met grote verschillen in de uitvoering door afzonderlijke gemeenten binnen dezelfde regio.[19] De opdracht aan gemeenten is om afspraken te maken en af te stemmen over de wijze van uitvoering van de dienstverlening. De vorm die daarvoor wordt gekozen is aan de regio's.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal met welke partijen de gemeenten samenwerken bij de uitvoering van de Participatiewet, op welke terreinen zij samenwerken en hoe zij deze samenwerking ervaren. In het bijzonder is daarbij aan de orde welke rol het regionaal Werkbedrijf nu voor de gemeenten speelt. Hiermee wordt in dit hoofdstuk de onderzoeksvraag naar de samenwerking beantwoord. Deze vraag luidde: *Wat zijn de ervaringen, verbeterpunten en best practices van gemeenten met betrekking tot samenwerking met werkgevers, UWV en de dienstverlening aan werkgevers?*

Dit hoofdstuk start in 7.2 met een overzicht van de samenwerkingspartners en de thema's waarop wordt samengewerkt. In 7.3 gaan we apart in op de samenwerking met onderwijs, zorg en private partijen. In 7.4 komt de wijze waarop wordt samengewerkt op het terrein werkgeversdienstverlening en arbeidsbemiddeling aan de orde. Hier gaan we in op de samenwerking met de gemeenten in de (sub)regio, de samenwerking in het regionaal Werkbedrijf en de samenwerking met UWV en met de werkgevers zelf. De samenvatting van de centrale resultaten van dit hoofdstuk is opgenomen in 7.5.

7.2 Samenwerkingspartners en terreinen van samenwerking

In de online vragenlijst is gevraagd met welke partners de gemeenten samenwerken en op welke thema's dat is. Tabel 7.1 laat zien dat bijna alle gemeenten samenwerken met de gemeenten in de

[19] Bron Nota van Toelichting, 366 Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties

arbeidsmarktregio en de SW-uitvoeringsorganisatie van de gemeente. Vervolgens geeft ongeveer drie kwart van de gemeenten aan dat ze samenwerken met UWV, met werkgevers, met gemeenten in de subregio of met onderwijsinstellingen. Alle andere samenwerkingspartners worden door een minderheid van de gemeenten genoemd.

Tabel 7.1 Met welk van de volgende partners werkt uw gemeente samen bij de beleidsafstemming en/of uitvoering van de Participatiewet? (N=122, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Gemeenten in de arbeidsmarktregio	116	95%
Gemeenten in de subregio	86	71%
SW-uitvoeringsorganisatie	113	93%
UWV	93	76%
Werkgevers	95	78%
Private re-integratiebedrijven	49	41%
Uitzendbureaus	53	43%
Onderwijs/RMC	101	83%
Zorginstellingen	41	34%
Anders, namelijk:	7	6%

Samenwerking met partners regionaal Werkbedrijf

Gemeenten in de arbeidsmarktregio, UWV, de SW-uitvoeringsorganisatie en werkgevers en werknemers zijn de partijen die met elkaar in de regio in het verband van het regionaal Werkbedrijf moeten samenwerken. In tabel 7.2 zien we op welke thema's gemeenten met ieder van deze partners samenwerken. De percentages in de figuur hebben betrekking op de gemeenten die met die partner samenwerken. Dus: 'van de gemeenten die samenwerken met UWV doet 33% dat op het thema Visie Participatiewet en afstemming van beleid'.

Uit dit overzicht blijkt dat de gemeenten die samenwerken met de gemeenten in de arbeidsmarktregio en met UWV dit bijna allemaal op de voor de hand liggende thema's van regionaal arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en uitvoering banenafspraak doen. De gemeenten die samenwerken met andere gemeenten in de subregio doen dit behalve op deze ook op andere thema's, namelijk de visie op de Participatiewet en de afstemming van beleid, de verordeningen, nadere beleidsregels, werkgeversdienstverlening en de uitvoering van de bijstand en de Participatiewet voor werkzoekenden. Het is nog te vroeg om iets te zeggen over het effect van deze samenwerking op de realisatie van de banenafspraak. In 7.4 wordt verder ingegaan op de samenwerking met deze partners in het kader van werkgeversdienstverlening en arbeidsbemiddeling.

Tabel 7.2 Thema's waarop gemeenten met regionaal Werkbedrijf partners samenwerken
(in percentages van de gemeenten die de samenwerkingspartner noemen)

Thema	Gemeenten arbeidsmarkt-regio	Gemeenten subregio	SW-organisatie	UWV	Werkgevers
Visie Participatiewet en afstemming van beleid	66%	**83**%	45%	33%	22%
Regionaal arbeidsmarktbeleid	**97**%	80%	49%	**83**%	**74**%
Inhoud en formulering verordeningen	70%	**82**%	16%	9%	1%
Inhoud en formulering nadere beleidsregels	54%	77%	20%	8%	2%
Uitvoering bijstand en Participatiewet voor werkzoekenden	37%	72%	43%	32%	24%
Werkgeversdienstverlening	**93**%	**88**%	72%	**89**%	**94**%
Uitvoering Baanafspraak	**78**%	62%	55%	**85**%	**83**%
Onderzoeken scholingsmogelijkheden	29%	42%	18%	20%	17%
Onderzoek studietoeslag	18%	34%	8%	25%	-
Ondersteuning nieuwe doelgroep (jonge werkzoekenden met arbeidsbeperking)	58%	64%	53%	66%	40%
Invulling en uitvoering nieuw beschut werk	44%	69%	71%	19%	21%
Uitvoering loonkostensubsidie	65%	65%	41%	37%	47%
Uitvoering no-riskpolis	72%	59%	32%	57%	38%
Uitvoering oude SW	47%	69%	87%	3%	12%
Uitvoering job coaching (gespecialiseerde begeleiding op de werkplek)	46%	60%	42%	34%	39%

Divosa heeft onlangs de factsheet Intergemeentelijke Samenwerking 2015 gepubliceerd waarin wordt aangegeven dat op 1 januari 2015 66% van de gemeenten in een officieel verband samenwerkt met andere gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet.[20] Het gaat om taken rondom inkomensverstrekking en re-integratie. Op grond van eerdere cijfers constateert Divosa dat het aantal gemeenten dat samenwerkt sinds 2013 met 10% is toegenomen. De intensieve samenwerking met de

[20] Divosa, Factsheet Intergemeentelijke samenwerking 2015
http://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-factsheet-2015-intergemeentelijke-samenwerking

SW-organisatie die in figuur 7.2 te zien is, wordt bevestigd. Divosa signaleert als trend de fusie van de gemeentelijke uitvoeringsinstelling met het SW-bedrijf. Inmiddels heeft in 11% van de gemeenten een dergelijke fusie plaatsgevonden.

Tevredenheid met samenwerking
De tevredenheid met de samenwerking met de verschillende partners is weergegeven in tabel 7.3.

Tabel 7.3 Tevredenheid met samenwerking met partners (% van degenen die met deze partner samenwerken)

Samenwerkingspartner	Zeer tevreden	tevreden	neutraal	ontevreden
Gemeenten in de arbeidsmarktregio	12%	63%	25%	0%
Gemeenten in de subregio	21%	65%	13%	1%
SW-uitvoeringsorganisatie	17%	50%	29%	1%
UWV	5%	55%	35%	4%
Werkgevers	4%	57%	37%	2%
Private re-integratiebedrijven	4%	55%	40%	0%
Uitzendbureaus	4%	56%	37%	4%
Onderwijs/RMC	6%	56%	36%	2%
Zorginstellingen	8%	51%	39%	3%

De tevredenheid met de samenwerking in de arbeidsmarktregio is tot nu toe positief te noemen. In de vragenlijst geeft ongeveer drie kwart van de gemeenten aan hier tevreden over te zijn, de andere gemeenten reageren neutraal. Hierbij is geen verschil tussen de centrumgemeenten en de andere gemeenten. Wel zien we dat de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners iets minder tevreden zijn over de samenwerking in het regionaal Werkbedrijf. Bij de kleinste gemeenten is 44 procent daar (zeer) tevreden over en bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is dit 58 procent.

Gemeenten zijn vooral erg tevreden over de samenwerking in de subregio, maar liefst 84 procent van de gemeenten geeft dat aan. De subregio is een onderdeel van de arbeidsmarktregio. Arbeidsmarktregio's kunnen in een of meer subregio's georganiseerd zijn. De samenwerking in de subregio is geformaliseerd. Zowel in de open antwoorden in de vragenlijst als in de interviews zien we dat een aantal gemeenten elkaar duidelijk gevonden heeft. Het niveau van de subregio voelt goed en blijkt goed werkbaar te zijn. De samenwerking loopt goed en het feit dat gemeenten bekend zijn met elkaar draagt bij aan een positief gevoel. Daarbij is belangrijk dat mensen elkaar kennen en elkaar wat gunnen.

Van de gemeenten die samenwerken met UWV is 61 procent (zeer) tevreden hierover. Hierbij zijn de centrumgemeenten iets tevredener dan de andere gemeenten en is er geen verschil naar gemeentegrootte.

De gemeenten ervaren de samenwerking met de SW-organisatie wisselend. Uit de online vragenlijst blijkt dat twee derde van de gemeenten hier wel tevreden over is, terwijl een derde deel dit als neutraal beoordeelt. Hier wordt in 7.4 bij de samenwerking gericht op de werkgevers verder op ingegaan.

Samenwerking op drie terreinen
In de interviews komen drie terreinen naar voren waarop in meer of mindere mate wordt samengewerkt.

Inkomensondersteuning
Als eerste is dat de uitvoering van de inkomensondersteuning. Veel kleine gemeenten voeren dit gezamenlijk uit in een intergemeentelijke sociale dienst (ISD) of laten dit door een grotere naburige gemeente uitvoeren. De samenwerking in ISD-verband kan zich ook uitstrekken tot re-integratieondersteuning en bemiddeling naar werk. Deze samenwerking bestond vaak al, maar is in verschillende gemeenten ook door de invoering van de Participatiewet in gang gezet. Het gaat hierbij steeds om samenwerking met gemeenten in de subregio en niet binnen de gehele arbeidsmarktregio's. Naast de variant waarbij de samenwerkingspartners alleen gemeenten zijn komt ook een variant voor waarbij de SW-uitvoeringsorganisatie bij deze samenwerking betrokken is.

Werkgeversdienstverlening en bemiddeling naar werk
Het tweede terrein waarop gemeenten samenwerken, is het terrein dat is ingegeven door de Participatiewet, namelijk de werkgeversdienstverlening in de regio en de bemiddeling naar werk van de doelgroep. De regionale Werkbedrijven zijn bedoeld als bestuurlijk samenwerkingsverband dat de samenwerking in de praktijk stimuleert en faciliteert. De inrichting van de regionale Werkbedrijven varieert. De meeste regionale Werkbedrijven zijn wel formeel opgericht en bekrachtigd door de betrokken gemeenteraden, maar de mate waarin deze samenwerking in de praktijk zijn weg vindt, verschilt. Aan de ene kant van het spectrum zijn de arbeidsmarktregio's waar al een actief regionaal platform arbeidsmarkt (RPA) functioneerde. Het RPA is in deze regio's omgebouwd tot regionaal Werkbedrijf, al wordt de afkorting RPA door de betrokken gemeenten nog gebruikt. In deze regio's kennen de gemeenten en UWV elkaar al goed en meestal geldt dit ook voor de SW-uitvoerder. De werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers zijn er met de komst van het regionaal Werkbedrijf bij betrokken, als ze dat al niet waren. Ook sluiten in een aantal regio's private partijen aan, zoals uitzendbureaus en re-integratiebedrijven. Aan de andere kant zijn er arbeidsmarktregio's die historisch geen samenhang hebben en waar de betrokken gemeenten in het verleden samenwerkten met gemeenten die nu tot een andere arbeidsmarktregio behoren. Zij ervaren het samenwerkingsverband als kunstmatig en krijgen dit met moeite van de grond. Daar tussenin bevinden zich de arbeidsmarktregio's waar het regionaal Werkbedrijf nog 'in ontwikkeling' is, zoals de gemeenten dat uitdrukken, en nog zoekende is naar de eigen rol. Op de werkgeversdienstverlening gaan we in 7.4 verder in.

Ondersteuning nieuwe doelgroep
Het derde terrein waarop de gemeenten samenwerking zoeken is de ondersteuning van de nieuwe doelgroep, degenen die voorheen een Wajong (werk)uitkering konden aanvragen. Op dit thema zoeken gemeenten samenwerking met scholen, met UWV en soms met de zorginstellingen. Gemeenten proberen daarmee het gat in te vullen dat ontstaan is door het wegvallen van de rol die UWV had in verband met de Wajong. De wijze waarop de samenwerking is ingericht loopt uiteen. Een variant die meerdere keren in de interviews genoemd werd is dat consulenten of intakers van de gemeente direct bij de school of scholen betrokken zijn en contact

hebben met de docenten en de leerlingen. Zij proberen zo de leerlingen door te geleiden naar werk, al dan niet met inzet van een instrument, voordat zij een beroep op de gemeente moeten doen. Dat betekent in een aantal gevallen ook dat de gemeente activiteiten ontplooit voor jongeren onder de 18 jaar.

7.3 Samenwerking met onderwijs, zorg en private partijen

Naast de direct met het regionaal Werkbedrijf verbonden samenwerkingspartners werken gemeenten ook met onderwijs, zorginstellingen en private partijen, zoals uitzendbureaus en re-integratiebedrijven samen. Van deze partners is ook gevraagd op welke thema's gemeenten met hen samenwerken. Tabel 7.4 geeft dit beeld weer.

Tabel 7.4 Thema's waarop gemeenten met andere partijen samenwerken (in percentages van de gemeenten die de samenwerkingspartner noemen)

Thema	Onderwijs	Uitzend-bureaus	Private re-integratie	Zorg-instellingen
Visie Participatiewet en afstemming van beleid	31%	4%	4%	18%
Regionaal arbeidsmarktbeleid	36%	21%	11%	21%
Inhoud en formulering verordeningen	1%	-	-	-
Inhoud en formulering nadere beleidsregels	6%	-	-	-
Uitvoering bijstand en Participatiewet voor werkzoekenden	29%	**58%**	**75**%	**41**%
Werkgeversdienstverlening	21%	**62%**	32%	23%
Uitvoering Baanafspraak	25%	15%	9%	15%
Onderzoeken scholingsmogelijkheden	**70%**	8%	13%	**26**%
Onderzoek studietoeslag	15%	2%	-	3%
Ondersteuning nieuwe doelgroep (jonge werkzoekenden met arbeidsbeperking)	**64%**	15%	**36**%	23%
Invulling en uitvoering nieuw beschut werk	8%	6%	-	**26**%
Uitvoering loonkostensubsidie	12%	14%	6%	8%
Uitvoering No-riskpolis	8%	8%	4%	5%
Uitvoering oude SW	2%	-	-	8%
Uitvoering job coaching (gespecialiseerde begeleiding op de werkplek)	18%	14%	19%	10%

Samenwerking met onderwijs in gang gezet

Ruim 83 procent van de gemeenten geeft in de online vragenlijst aan samen te werken met het onderwijs. Er is geen verband tussen samenwerking met het onderwijs en gemeentegrootte en of het een centrumgemeente betreft of niet. Het gaat hier om samenwerking met de VSO/PrO scholen in hun gemeente en soms ook over het ROC en met het RMC (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten). Zij werken vooral samen op het ondersteunen van de nieuwe doelgroep en het onderzoeken van scholingsmogelijkheden voor de doelgroep van de Participatiewet. Van de gemeenten die samenwerken met onderwijsinstellingen en RMC is 62 procent daar (zeer) tevreden over. Voor zover gemeenten hier een toelichting op geven, noemen ze de goede samenwerkingsrelatie met de RMC-coördinator en de sluitende netwerk aanpak die inmiddels in samenwerking met het voormalige Wajongnetwerk is ontstaan.

Niet alle gemeenten hebben zelf het initiatief genomen om de scholen te benaderen. Een paar gemeenten vertelt in de interviews dat zij een paar maanden na de invoering van de Participatiewet hierover wel vragen krijgt van de scholen en ook van MEE. Deze gemeenten zijn nog aan het zoeken hoe ze die groep kunnen bedienen en of en hoe ze die samenwerking vorm willen geven. Een aantal gemeenten geeft in de interviews aan dat ze de 16- en 17-jarigen een lastige groep vindt, omdat ze nog geen uitkeringsrecht onder de Participatiewet hebben, al is de gemeente formeel wel verantwoordelijk voor deze groep. Sommige gemeenten willen hooguit per casus kijken hoe ze dat kunnen oppakken. 18-jarigen kunnen gewoon in het regulier proces worden opgenomen als ze zich melden. De gemeente kijkt naar deze jongeren zoals naar andere burgers die zich melden in het kader van de Participatiewet of inkomensondersteuning. Eerst wordt gekeken wat iemand zelf kan doen om aan het werk te komen en zo nodig wordt dan nagegaan welke instrumenten ingezet kunnen worden.

Samenwerking met private re-integratiebedrijven en uitzendbureaus

De samenwerkingspartners die minder vaak voorkomen zijn private re-integratiebedrijven, uitzendbureaus en zorginstellingen. Er is een aantal gemeenten dat wel samenwerkt met uitzendbureaus. Dit komt iets vaker voor bij de grotere gemeenten. In de interviews geven zij als motief dat zij bewust zoeken naar samenwerking met een commercieel ervaren partner.

Een gemeente heeft een uitzendbureau letterlijk in huis gehaald om de uitvoering van eerst de bijstand en nu de Participatiewet mee vorm te geven. De samenwerking is ook zo ingericht dat gemeente medewerkers leren van medewerkers van het uitzendbureau, zij zitten min of meer samen op de werkvloer.

Van de ruim 40 procent gemeenten die samenwerken met een uitzendbureau is 60 procent daar (zeer) tevreden over. Juist omdat deze samenwerkingspartner niet is opgelegd door de wet, maar een vrije keuze van de gemeente is, valt op dat deze tevredenheid ongeveer even hoog is als de tevredenheid over een aantal andere samenwerkingspartners zijn. Aangezien het een vrije keuze is om met een uitzendbureau samen te werken, kon een iets hogere tevredenheid verwacht worden. De enkele gemeente die het antwoord over de tevredenheid in de vragenlijst toelicht zegt bijvoorbeeld dat uitzendbureaus volgens hun duur zijn, dat ze vooral geïnteresseerd zijn in laaghangend fruit en dat de resultaten nog niet duidelijk zijn.

De gemeenten die samenwerken met private re-integratiebedrijven doen dit ook vooral in de uitvoering van de bijstand. Hierbij kan het gaan om een geselecteerde partner die re-integratietrajecten voor bepaalde (groepen) cliënten inzet. In de interviews geven verschillende gemeenten aan dat ze terughoudend zijn geworden in de inzet van re-integratiebedrijven vanwege minder goede ervaringen in het verleden. Daar bleken dan de kosten wel hoog maar de resultaten in termen van duurzame uitstroom toch teleurstellend. Gemeenten zijn nu selectiever in het type traject en het type cliënt voor wie ze een extern re-integratietraject inzetten. Ook de tevredenheid over deze andere samenwerkingspartner waar gemeenten zelf voor kiezen is niet heel hoog, dat is 50 procent. De andere gemeenten waarderen deze samenwerking neutraal.

Samenwerking met zorginstellingen

Een groep van 31 procent van de gemeenten geeft in de online vragenlijst aan ook met zorginstellingen samen te werken. Er is geen samenhang tussen de grootte van de gemeente en of het een centrumgemeente betreft of niet en de samenwerking met de zorginstellingen. Gemeenten werken met zorginstellingen samen op verschillende thema's en er is geen thema waar de meeste van deze gemeenten op samenwerken met zorginstellingen. Het gaat om samenwerking met betrekking tot de uitvoering van de bijstand en de participatiewet voor werkzoekenden. In de interviews geven gemeenten aan dat ze daarbij afspraken maken over activeringstrajecten vanuit de zorg. Verder worden zorginstellingen ook betrokken bij het regionale arbeidsmarktbeleid, de werkgeversdienstverlening, het onderzoeken van de scholingsmogelijkheden voor cliënten en de invulling van het nieuwe beschut werken.

7.4 Samenwerking in regionaal Werkbedrijf m.b.t. werkgeversdienstverlening en arbeidsbemiddeling

Regionaal Werkbedrijf

Regionale Werkbedrijven zijn een samenwerkingsverband die de schakel vormen om mensen te verbinden met de extra banen uit het sociaal akkoord die de werkgevers zullen realiseren. De regionale Werkbedrijven sluiten aan op de bestaande 35 arbeidsmarktregio's. Het regionaal Werkbedrijf is het vehikel waarmee de samenwerking in de arbeidsmarktregio gericht op de werkgevers vorm moet krijgen. In het regionaal Werkbedrijf dienen afspraken gemaakt te worden over een marktbewerkingsplan en de evaluatie daarvan, eenduidige werkgeversbenadering inclusief een eenduidig instrumentarium voor werkgevers en de wijze waarop de transparantie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de regio tot stand komt.[21]

Aan gemeenten is in de online vragenlijst gevraagd op welke onderdelen het beleid en de uitvoering van de Participatiewet is afgestemd op de afspraken in het regionaal Werkbedrijf. De gemeenten hebben hun beleid en de uitvoering van onderdelen van het beleid op de voor de hand liggende terreinen afgestemd met het regionaal Werkbedrijf, zo blijkt uit de antwoorden. Bijna 70 procent doet dit wat betreft de loonkostensubsidie en 60 procent rond jobcoaching. De inzet van de faciliteiten voor

[21] Zie onder meer de tekst uit de Nota van toelichting van de AMvB regionale samenwerking (staatsblad 2014, 366).

werkplekaanpassingen is door de helft van de gemeenten afgestemd op de afspraken in het regionaal Werkbedrijf. Ook geeft een kwart van de gemeenten aan dat er geen specifieke afstemming plaatsvindt op onderdelen van het beleid en de uitvoering van de Participatiewet. Gemeenten doen in hun benadering van werkgevers en hun beleid blijkbaar ook een aantal zaken zonder volledige afstemming met het regionaal Werkbedrijf.

Tabel 7.5 Op welke onderdelen is uw beleid en de uitvoering van de Participatiewet afgestemd op de afspraken in het regionaal Werkbedrijf? (N=119, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Inzet van loonkostensubsidie	83	69,7%
Inzet van job coaching	71	59,7%
Inzet van faciliteiten voor werkplekaanpassingen	60	50,4%
Geen specifieke afstemming	30	25,2%

De invulling van het regionaal Werkbedrijf en de ervaringen van gemeenten hiermee lopen uiteen. De samenwerking en afstemming op het niveau van de arbeidsmarktregio is in vrijwel alle regio's bestuurlijk bekrachtigd, zo bleek uit de deskresearch voor de arbeidsmarktregio's in dit onderzoek. In de regionale marktbewerkingsplannen is een gedeelde visie geformuleerd en zijn uitgangspunten vastgelegd om te komen tot stroomlijnen van afspraken voor de werkgeversdienstverlening en de instrumenten. De uitwerking van deze uitgangspunten in de uitvoering vragen nog tijd, zo kwam uit de interviews naar voren.

In regio's waar op het niveau van de arbeidsmarktregio al goed en functioneel overleg was, is het regionaal Werkbedrijf een meer logische organisatie dan in regio's waarin veel op subregionaal niveau georganiseerd is.

In de casestudie zijn enkele gemeenten uit dezelfde arbeidsmarktregio gesproken. In deze regio was het regionaal Werkbedrijf een bijna natuurlijke voortzetting van de samenwerking die er al was. Hier had de regionale werkgeversorganisatie ook een sterke rol in het regionale werkbedrijf. Mensen in deze regio kenden elkaar goed, zaten vaak jarenlang bij dezelfde organisatie, het is geen duiventil en dat bouwt vertrouwen. De werkgeversorganisatie hier ondersteunt ook het organiseren van bijeenkomsten voor werkgevers om de werkgevers te informeren over de Participatiewet en ze te stimuleren plaatsen beschikbaar te stellen.

De interviews lieten zien dat in andere regio's de samenwerkingspartners elkaar minder goed kenden en dat zij voorheen met andere partners samenwerkten. In veel regio's is het regionaal Werkbedrijf als netwerkorganisatie ingevuld, waarbij de verwachtingen van de gemeenten wisselend zijn. Hierbij speelt ook een rol dat de concrete activiteiten van de regionale Werkbedrijven nog verschillen. In de ene regio zijn de instrumenten voor werkgevers volledig op elkaar afgestemd, is de arbeidsmarktanalyse uitgevoerd en is een gezamenlijk marktbewerkingsplan opgesteld. In andere regio's is dat nog in ontwikkeling of ervaren gemeenten dat als papier waarbij nog niet duidelijk is wat de betekenis daarvan voor hun dagelijkse praktijk is. Het regionaal Werkbedrijf krijgt betekenis door de uitwerking van de besluiten in werkgroepen en in het werkgeversservicepunt.

In de vragenlijst is gemeenten naar hun tevredenheid met de samenwerking in het regionaal Werkbedrijf gevraagd. De tevredenheid met de samenwerking in de regio is tot nu toe gematigd positief te noemen. Ongeveer de helft van de gemeenten is hier tevreden over en de andere helft reageert neutraal. Hierbij is geen verschil tussen de centrumgemeenten en de andere gemeenten. Wel zien we dat de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners iets minder tevreden zijn over de samenwerking in het regionaal Werkbedrijf. Bij de kleinste gemeenten is 44 procent daar (zeer) tevreden over en bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is dit 58 procent.

Tabel 7.6 Hoe tevreden bent u met de samenwerking in het regionaal Werkbedrijf tot nu toe? (N=119)

	N	%
Zeer tevreden	5	4%
Tevreden	53	45%
Neutraal	57	48%
Ontevreden	4	3%

De toelichting bij de 'neutrale' antwoorden liet zien dat nog geen resultaten ervaren zijn, zie onderstaand enkele voorbeelden:

"De rol van/ voor het regionaal werkbedrijf nodigt ook uit om samen te werken, maar het is en blijft afhankelijk van de eigen intenties om ook samen te werken. Samenwerken moet meer zijn dan kennisdelen en praten, het moet ook samen werken zijn."
"Gelet op grote omvang van de arbeidsmarktregio is communicatie en effectieve besluitvorming niet een vanzelfsprekendheid. Dit remt ons als individuele gemeente en noodzaakt tot het maken van gemeentelijk beleid."

De samenwerking met de werkgevers is vormgegeven binnen het regionaal Werkbedrijf. Gemeenten onderhouden naast de gecoördineerde werkgeversbenadering in de regio soms ook eigen contacten met werkgevers, zo bleek uit de interviews.

Zo vertelde een kleine gemeente dat de consulent (deze gemeente heeft 1 uitvoerend functionaris voor dit domein) contact had opgenomen met een nieuwe horecawerkgever die zich binnen de gemeentegrenzen had gevestigd. Het bleek echter dat de grotere buurgemeente (en centrumgemeente) dit contact ook al had gelegd en afspraken had gemaakt over het plaatsen van een aantal mensen uit de doelgroep Participatiewet. In overleg met de buurgemeente is toen ook een cliënt uit de kleine gemeente daar aan het werk gegaan.

In andere gemeenten hebben de werkgevers zich soms al in een vroeg stadium, rond de invoering van de Participatiewet in januari 2015, gemeld bij de kanalen die zij kenden, zo blijkt uit de interviews. Dit gebeurde vaak bij de SW-organisatie of bij het werkgeversservicepunt van de gemeente. Deze werkgevers wilden graag snel mensen uit de doelgroep van de banenafspraak plaatsen met loonkostensubsidie. Op deze manier hoopten zij ook relatief goede kandidaten te kunnen plaatsen.

Een knelpunt bij de samenwerking in het regionaal Werkbedrijf, zo komt naar voren uit de open antwoorden in de vragenlijst en de interviews, is dat elke gemeente een eigen uitstroomdoelstelling ervaart. De eigen uitkeringsgerechtigden en de eigen nieuwe doelgroep, al dan niet met uitkering, moet aan het werk geholpen worden. Regionale samenwerking kan daarbij ondersteunen, maar kan ook de vrees voor concurrentie oproepen. Als een vacature beschikbaar is, is het de vraag welke gemeente deze kan en mag vervullen. Dit is de reden waarom verschillende gemeenten ook naast de regionale aanpak nog eigen contacten met werkgevers onderhouden, zelf projecten met werkgevers initiëren en met behulp van hun SROI beleid[22] eigen burgers uit de doelgroep Participatiewet trachten te plaatsen.

Er worden verschillende oplossingen of strategieën gevonden die hiermee verband houden. In een interview hoorden we bijvoorbeeld, dat in de arbeidsmarktregio is afgesproken dat een gemeente een vacature die bij hun binnenkomt 24 of 48 uur mag proberen zelf te vervullen voordat deze met de partners in de regio gedeeld wordt.

Samenhangend met de zorg over het plaatsen van de eigen burgers, is de zorg over het matchingssysteem. Elke arbeidsmarktregio kiest een systematiek waar niet alle gemeenten tevreden over zijn. Een aantal gemeenten geeft in de interviews of in de open antwoorden in de vragenlijst wel commentaar op de keuze van het matchingssysteem in de regio. Dat is vaak UWV systematiek waarbij het voor de gemeenten niet altijd duidelijk is of het gemeentelijk bestand daarmee voldoende ontsloten wordt. Het UWV systeem is geënt op de WW-systematiek maar veel minder geschikt voor het in beeld brengen van mensen met een arbeidsbeperking, zo geeft een geïnterviewde aan.

Samenwerking met werkgevers

Hier kijken we hoe op gemeenteniveau de samenwerking met werkgevers en de bereidheid van werkgevers om plaatsen beschikbaar te stellen ervaren wordt. In de vragenlijst is de gemeenten gevraagd wat hun ervaring tot nu toe is met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen voor de doelgroep Participatiewet. Tabel 7.7 laat zien dat 30 procent van de gemeenten hier nog geen ervaring mee heeft en dat 32 procent wel bereidheid ervaart, maar dat werkgevers dit nog niet concreet maken. De bereidheid die de overige 37 procent gemeenten ervaart, is verdeeld over bereidheid om garantiebanen ter beschikking te stellen, mensen uit de doelgroep te plaatsen of beiden. Hierbij is geen verschil naar gemeentegrootte.

[22] Social Return on Investment, waarbij gemeenten als opdrachtgever eisen stellen aan de bedrijven waar zij mee werken wat betreft het in dienst nemen van mensen uit doelgroepen.

Tabel 7.7 Wat is uw ervaring tot nu toe met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen voor de doelgroep Participatiewet? (N=115)

	N	%
Nog nauwelijks ervaring mee	35	30%
Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar maken dit nog niet concreet	37	32%
Werkgevers zijn vooral bereid om plaatsen voor garantiebanen ter beschikking te stellen	12	10%
Werkgevers zijn vooral bereid om mensen uit de doelgroep Participatiewet te plaatsen met de nieuwe instrumenten	12	10%
Werkgevers zijn zowel bereid om mensen uit de doelgroep Participatiewet te plaatsen als om garantiebanen ter beschikking te stellen	19	17%

In de interviews komt naar voren dat gemeenten soms zelf contacten onderhouden met werkgevers, maar dit ook via het regionaal Werkbedrijf laten lopen. Zoals tabel 7.7 ook aangeeft, zijn de concrete ervaringen met werkgevers in het kader van de participatiewet nog pril.

Tevens is aan gemeenten gevraagd of er afspraken zijn met werkgevers in de regio over het beschikbaar stellen van extra banen in het kader van de banenafspraak. De beperkte ervaring met de bereidheid om banen beschikbaar te stellen, verhindert niet dat er al wel afspraken gemaakt zijn. Ruim 55 procent van de gemeenten geeft aan dat er in de regio afspraken met werkgevers zijn gemaakt over het beschikbaar stellen van banen. Hierbij is er geen verschil naar gemeentegrootte en of het een centrumgemeente betreft of niet.

Tabel 7.8 Zijn er afspraken met werkgevers in de regio over het beschikbaar stellen van banen in het kader van de banenafspraak? (N=119)

	N	%
Ja	66	55%
Nee	53	45%

Ook is gemeenten gevraagd voor welke doelgroep(en) zij afspraken maken met werkgevers. Tabel 7.9 laat zien dat dit zowel voor de doelgroep banenafspraak is als voor de gehele gemeentelijke doelgroep Participatiewet.

Tabel 7.9 Voor welke doelgroep(en) worden afspraken gemaakt met werkgevers? (N=119, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Gemeentelijke doelgroep Participatiewet	64	54%
Prioriteitsdoelgroep extra banen: zittend bestand Wajong en wachtlijst WSW, WIW/ID	67	56%
Hier zijn nog geen afspraken over	37	31%
Anders, namelijk:	13	11%

Van de 78 procent gemeenten die aangeven samen te werken met werkgevers (tabel 7.1), is 61 procent (zeer) tevreden over deze samenwerking (tabel 7.2). Enkele gemeenten lichten hun tevredenheid toe. Zo noemt een gemeente die tevreden is de betrokkenheid van de werkgevers in de subregio en een andere gemeente geeft aan "we weten elkaar lokaal goed te vinden". Gemeenten die minder tevreden zijn, noemen daarvoor als reden dat het nog om weinig werkgevers of alleen om kleine werkgevers gaat en dat werkgevers nog niet zo betrokken zijn.

Samenwerking met UWV

In het regionaal Werkbedrijf is UWV een vaste partner. Niet alle gemeenten geven UWV aan als samenwerkingspartner. Ruim 76 procent doet dat wel (tabel 7.1). Maar ook zij noemen niet allemaal de verwachte samenwerkingsthema's regionaal arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en de uitvoering van de banenafspraak, al doen de meesten dat uiteraard wel. Twee andere samenwerkingsthema's die regelmatig door de gemeenten die met UWV samenwerken genoemd worden, zijn de ondersteuning van de nieuwe doelgroep en de uitvoering van de no-riskpolis. In de online vragenlijst is ook gevraagd naar de tevredenheid met de samenwerking. Van de gemeenten die samenwerken met UWV is 61 procent (zeer) tevreden hierover. Hierbij zijn de centrumgemeenten iets tevredener dan de andere gemeenten en is er geen verschil naar gemeentegrootte.

Gemeenten die met UWV samenwerken, noemen in de interviews zowel positieve als negatieve ervaringen in de samenwerking met UWV, ook binnen dezelfde gemeente. Positieve ervaringen zijn de positieve insteek van UWV, goede samenwerking op afspraken over doelgroepen en gezamenlijke huisvesting. Ook zien gemeenten UWV als een goede partner in het werkgeversservicepunt. Een minder goede ervaring, is het gebrek aan flexibiliteit bij UWV. Daarbij heeft een aantal gemeenten moeite met de strikte wettelijke criteria die UWV hanteert voor de indicatie doelgroepregister banenafspraak.

Waar de samenwerking met UWV goed verloopt, worden in verschillende interviews een aantal voorwaarden hiervoor benoemd:

- Het is belangrijk dat gemeenten en UWV elkaar wat gunnen. Voor werkgevers maakt het immers niet uit waar een potentiële werknemer vandaan komt, van een gemeente of van UWV.
- Fysieke nabijheid: er is geïnvesteerd in de relatie met UWV, de collega's kennen elkaar nu over en weer. Goede relaties worden beschouwd als het fundament van succes.

Verschillende gemeenten benutten expliciet de kennis die UWV heeft van de doelgroep. Daar geven collega's van UWV een training of presentatie over de kenmerken van de doelgroep, hoe de doelgroep te herkennen en wat de (on)mogelijkheden van de doelgroep zijn. Het is niet duidelijk waarom sommige gemeenten hier wel gebruik van maken en anderen niet. Dit is wel een proces dat op gang komt naarmate de Participatiewet langer is ingevoerd.

Samenwerking met SW-uitvoeringsorganisatie

Uit de online vragenlijst kwam naar voren dat de meeste gemeenten, bijna 93 procent, bij de beleidsafstemming en/of uitvoering van de Participatiewet samenwerkt met SW-uitvoeringsorganisatie (tabel 7.1). Het gaat dan het meest om de thema's uitvoering van de oude WSW, werkgeversdienstverlening en invulling en uitvoering nieuw beschut werk (figuur 7.2). Als toelichting op hun ervaringen geven gemeenten in de vragenlijst aan dat zij soms een verschil in cultuur ervaren tussen de werkvloer van de gemeentelijke afdeling sociale zaken en het SW-bedrijf. Het komt ook voor dat de SW-organisatie moeite heeft om de nieuwe, beperkte rol voor de Participatiewet te accepteren of dat de SW-organisatie fysiek op afstand ligt van bepaalde gemeenten, waardoor zij niet zo makkelijk kandidaten kunnen (laten) trainen of plaatsen bij het SW-bedrijf.

De meeste gemeenten werken op een aantal thema's samen met de lokale of regionale SW-uitvoerder, zo kwam in de interviews naar voren. Dit gebeurt uiteraard bij de uitvoering van de oude WSW. Maar ook bij de invulling van het nieuwe beschut werk en bij de werkgeversdienstverlening wordt door een groot aantal gemeenten gebruik gemaakt van de expertise van de SW-uitvoeringsorganisatie. Een aantal gemeenten heeft voor de uitvoering van de Participatiewet ook duidelijk gekozen voor samenwerkingsverband van een aantal gemeenten met het SW-bedrijf (zie hoofdstuk 4).

In de interviews gaven gemeenten die met de SW-organisatie samenwerken aan dat zij de ervaring die SW-bedrijven hebben met de werkgeversbenadering benutten. SW-bedrijven zijn veel meer dan gemeenten vertrouwd met het werven van plaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking bij werkgevers. Sommige gemeenten gebruiken de infrastructuur van de SW ook om mensen die in aanmerking komen voor een baan in het kader van de banenafspraak eerst te trainen zodat de kandidaat direct goed inzetbaar is bij een werkgever.

Subregio

Voor de uitvoering van de Participatiewet werken gemeenten intensief samen met andere gemeenten, zo kwam in de interviews naar voren. Dat gebeurt in het formele verband van de arbeidsmarktregio, maar ook werkt ongeveer 70 procent van de gemeenten samen in de subregio, zo blijkt uit tabel 7.1. De samenwerking in de subregio komt iets minder voor bij centrumgemeenten (54 procent werkt samen in subregio vergeleken met 75 procent van de niet-centrumgemeenten). Ook komt samenwerking in de subregio iets meer voor in de gemeenten tot 1000.000 inwoners (76 procent) dan in de grotere gemeenten (41 procent).

Gemeenten die in de subregio samenwerken, doen dit op veel terreinen en ook op meer terreinen dan gemeenten dat doen binnen de arbeidsmarktregio (figuur 7.2). Binnen de subregio wordt de werkgeversdienstverlening en de visie op de participatiewet vaak afgestemd, maar ook de verordeningen en de formulering van de nadere beleidsregels en de uitvoering van de bijstand en de Participatiewet voor werkzoekenden. Naast het arbeidsmarktbeleid en de werkgeversdienstverlening gaat het bij de samenwerking in de subregio dus om de concrete uitvoering van een groot aantal

facetten van de Participatiewet. Ook al gaan een aantal samenwerkingsverbanden al lang terug, de meeste gemeenten geven wel aan dat de samenwerking is gestimuleerd en geïntensiveerd met de komst van de Participatiewet.

Samenwerking in de subregio is vaak een samenwerking die al dateert van voor de Participatiewet. Uit de interviews en uit de deskresearch komt naar voren dat in een aantal gemeenten de Participatiewet of de voorloper daarvan heeft geleid tot een nieuwe uitvoeringsorganisatie waarin de gemeente met vaste partners samenwerkt, waaronder andere gemeenten in de subregio.

De interviews geven een beeld van de samenwerkingsverbanden. Voor sommige gemeenten was de invoering van de Participatiewet ook de aanleiding om een al langer gewenst samenwerkingsverband, met name in de subregio, vorm te geven. De politiek in de verschillende betrokken gemeenten kon nu beter van de noodzaak van samenwerking overtuigd worden. Verschillende vormen worden gekozen: een gemeenschappelijke regeling, de opzet van 1 gezamenlijk werkplein. Daarbij is dan cruciaal in welke gemeenten een uitvoerende locatie is gehuisvest, omdat elke gemeente bij voorkeur haar eigen burgers met een locatie nabij bedient.

Uit de interviews komt naar voren dat het proces van inrichting van de samenwerking tussen de gemeenten verschillend is verlopen in de diverse regio's. Het maakte een groot verschil of de uitvoering van de Participatiewet ingericht kon worden in een bestaand samenwerkingsverband of dat dit nog vorm moest krijgen. Als dit laatste het geval was dan heeft dat in een aantal gevallen veel energie gevraagd, waardoor de inhoud van het beleid op het tweede plan kwam. Soms loopt dat proces nog. Dit kan voor sommige gemeenten enigszins vertragend werken. Gemeentelijke samenwerking en zeker als dit eenzelfde inrichting van de uitvoering betekent, kan voor sommige gemeenten een grote stap naar een nieuwe werkwijze zijn, maar kan voor anderen juist voelen als een stap terug in de tijd. Zo wordt ervaren dat de samenwerking strategisch goed is, maar operationeel niet als een vooruitgang wordt gezien.
Het niveau van de arbeidsmarktregio is voor gemeenten die op de grens van twee regio's liggen soms wat arbitrair. Zij werken dan niet altijd met hun natuurlijke partners samen in hun eigen beleving.

7.5 Kernresultaten samenwerking en werkgeversdienstverlening

Hier kijken we terug naar de onderzoeksvraag *Wat zijn de ervaringen, verbeterpunten en best practices van gemeenten met betrekking tot samenwerking met werkgevers, UWV en de dienstverlening aan werkgevers?* We benoemen de hoofdlijnen van het antwoord, zoals dat uit dit hoofdstuk naar voren is gekomen en benoemen tevens nog enkele concrete knelpunten die of in de interviews of in de open toelichtingsruimte in de vragenlijst zijn genoemd.

Bijna alle gemeenten werken samen op de voor de hand liggende thema's regionaal arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en uitvoering banenafspraak met de gemeenten in de arbeidsmarktregio en met UWV. De gemeenten die samenwerken met andere gemeenten in de subregio doen dit behalve op deze ook op andere thema's.

Naast deze samenwerkingspartners, werkt 83 procent van de gemeenten samen met het onderwijs. Zij werken vooral samen op het ondersteunen van de nieuwe doelgroep en het onderzoeken van scholingsmogelijkheden voor de doelgroep van de Participatiewet.

Het regionaal Werkbedrijf is het samenwerkingsverband waarbinnen de werkgeversdienstverlening vorm moet krijgen. De mate waarin dit al lukt, is mede afhankelijk van de samenwerkingsgeschiedenis in de arbeidsmarktregio. In regio's waar al actief werd samengewerkt, kennen betrokkenen elkaar al en verloopt de samenwerking soepel. In regio's waar van oudsher nog geen samenwerking op gang was gekomen, komt de gezamenlijke benadering langzamer van de grond. Gemeenten hechten voor de uitvoering van de werkgeversdienstverlening en voor de uitvoering van andere onderdelen van de Participatiewet aan de bestaande verbanden die op subregionaal niveau bestaan. Dit geldt vooral voor de kleinere gemeenten en de niet-centrumgemeenten.

De samenwerking is bedoeld om werkgevers te faciliteren in het beschikbaar stellen van banen. Ruim 55 procent van de gemeenten geeft aan dat er in de regio afspraken met werkgevers zijn gemaakt over het beschikbaar stellen van banen. Hierbij is er geen verschil naar gemeentegrootte en of het een centrumgemeente betreft of niet. De mate van concreetheid van deze afspraken verschilt nog heel sterk, in de meeste gevallen gaat het om een intentie uitgesproken door werkgevers. Voor de gemeenten is van belang dat deze afspraken zowel voor de doelgroep garantiebanen wordt gemaakt als voor de gehele gemeentelijke doelgroep Participatiewet.

8 Verwachtingen en eerste resultaten

8.1 Inleiding

In deze eerste meting van de ervaringen van gemeenten met de Participatiewet is een centrale vraag wat de gemeenten verwachten van de Participatiewet en welke ervaringen zij er al mee opgedaan hebben. De ervaringen zijn deels al besproken in de hoofdstukken 4 en 5, waar het gaat om de keuzes die gemeenten maken voor de bediening van de verschillende doelgroepen en de invulling van de instrumenten. In dit hoofdstuk gaat het om de algemene verwachtingen en de eerste resultaten. In 8.2 gaan we in op de algemene verwachtingen van de wet en in 8.3 zoomen we in op de verwachtingen van de instrumenten. De ervaringen met de eerste resultaten en de knelpunten die nu gesignaleerd worden, komen in 8.4 aan bod.

8.2 Verwacht effect Participatiewet

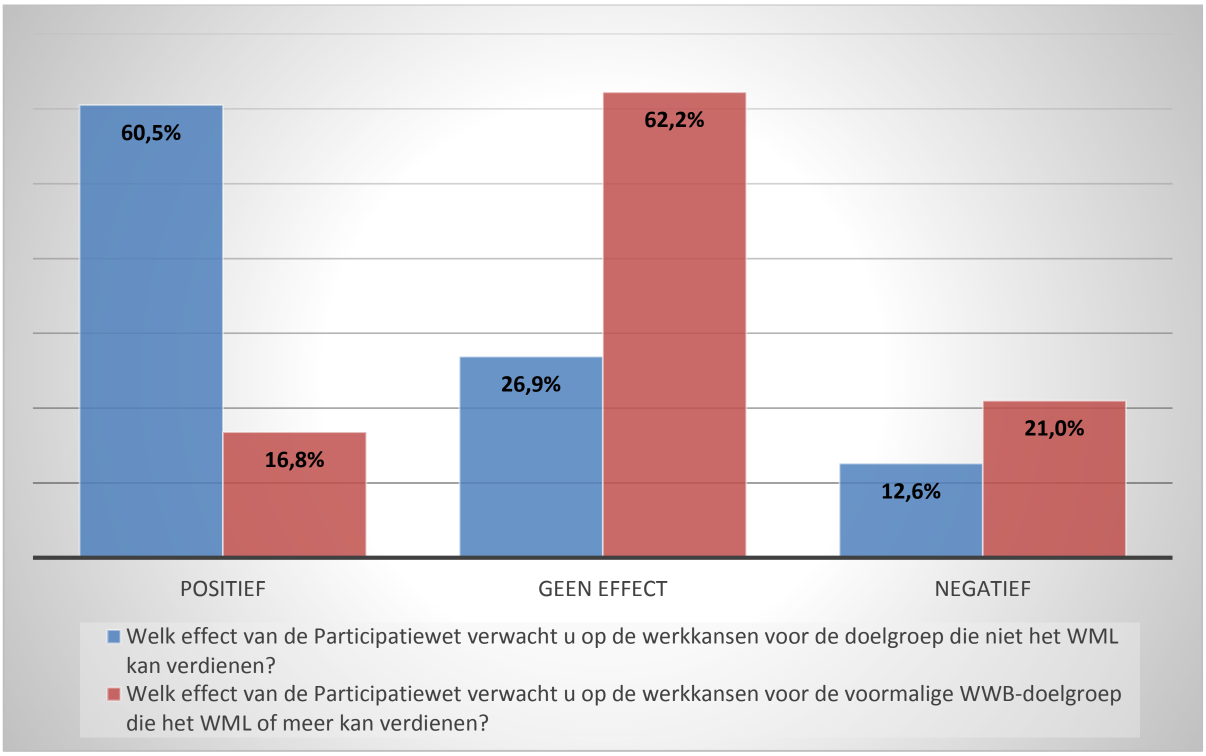
Het doel van de Participatiewet is het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, met of zonder arbeidsbeperking. Het stroomlijnen van de wet- en regelgeving, uitbreiding van het instrumentarium en het stimuleren van samenwerking zijn de middelen die de Participatiewet aanreikt om dit doel te realiseren.

In de online vragenlijst is de gemeenten gevraagd naar het verwachte effect van de Participatiewet op werkkansen. Daarbij is zowel gevraagd naar de kansen van de doelgroep die niet het WML kan verdienen als naar de werkkansen van de grotendeels voormalige WWB-groep, de groep die wel het WML kan verdienen. Figuur 8.1 laat de resultaten zien. Het blijkt dat de gemeenten een positief effect verwachten van de Participatiewet voor de doelgroep die voor hen grotendeels de nieuwe doelgroep is, namelijk de mensen die niet in staat zijn om het WML te verdienen. Ruim 60 procent van de gemeenten verwacht dat er een positief effect van de Participatiewet uitgaat op de kansen voor deze groep. Verschillende gemeenten die een positief effect verwachten nuanceren dit in hun toelichting door als voorwaarde te noemen dat werkgevers bereid moeten zijn om banen beschikbaar te stellen en dat de economische ontwikkeling hier ruimte voor moet bieden. De gemeenten die een negatief effect verwachten, motiveren dit in de toelichting door te wijzen op het verlies aan SW-banen en de bijbehorende expertise om deze doelgroep te begeleiden. Ook verwachten sommige van deze gemeenten dat er tijd overheen zal gaan voordat een positief effect bereikt wordt en dat er weinig werk voor deze groep beschikbaar zal komen.

Voor de voormalige WWB-groep die wel het WML kan verdienen, verwachten gemeenten een minder positief effect van de Participatiewet, zoals de figuur laat zien. Alleen een kleine groep gemeenten verwacht ook voor deze groep een positief effect. Ruim de helft denkt dat de kansen van deze groep niet zullen veranderen door de Participatiewet en een kwart van de gemeenten verwacht juist een negatief effect voor deze groep. Hierbij zien we geen verschillen tussen centrumgemeenten en andere gemeenten. Overigens is het niet zo dat de gehele voormalige WWB-groep in staat is om het WML te

verdienen. Het gaat hier om het verschil in verwacht effect voor de groep die wel en die niet het WML kan verdienen en die beiden onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen.

Figuur 8.1 Welk effect van de Participatiewet verwacht u op de werkkansen voor de doelgroep die wel en die niet het WML kan verdienen?



Ook in de 29 interviews met de gemeenten is hierover gesproken. Een deel van de gemeenten is bezorgd over een mogelijke verdringing van de doelgroep Participatiewet die niet tot de doelgroep banenafspraak behoort. Het gaat om de mensen die vanwege een afstand tot de arbeidsmarkt wel ondersteuning nodig hebben. Verschillende gemeenten vrezen dat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om iemand uit de doelgroep banenafspraak in dienst te nemen dan een andere werkzoekende. Met de vermindering van het Participatiebudget en de focus op bemiddeling en re-integratie van de doelgroep met een arbeidsbeperking zien zij een risico dat de dienstverlening voor deze groep in de knel komt. Ook benoemen gemeenten het risico van onderlinge concurrentie tussen werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. LKS en de banenafspraak zouden een nadelig effect kunnen hebben op de kansen op werk voor de oude doelgroep WWB.

Op de vraag naar de verwachtingen van het effect van de Participatiewet geven gemeenten in de interviews gevarieerde reacties. Er zijn gemeenten die verwachten dat er weinig zal veranderen als het stof van de nieuwe wet en de nieuwe samenwerkingsverbanden is neergedaald. Dat kan zowel ingegeven worden door het feit dat zij vinden dat ze al vergevorderd beleid hadden waarbij de werkgever centraal staat, als met het feit dat ze de economie een belangrijker rol toedichten bij de kansen van de doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het tweede type reactie is dat gemeenten verwachten een tijd nodig te hebben voordat de effecten van de wet zichtbaar kunnen

worden. Zij verwachten een overgangsperiode of leerperiode nodig te hebben die varieert tussen een half jaar en twee jaar. Voor die periode voorbij is, kan nog geen beeld gegeven worden van de structurele situatie en kunnen nog geen resultaten verwacht worden, geven deze gemeenten aan.

Nieuwe doelgroep: bereikbaar, betaalbaar en bemiddelbaar?
Tegelijkertijd formuleren gemeenten zowel in de interviews als in de open antwoorden in de vragenlijst zorgen om de nieuwe doelgroep. Dit betreft zowel de vraag of gemeenten de doelgroep wel voldoende weten te bereiken als de vraag of deze doelgroep, als eenmaal bereikt, niet langdurig een beroep op de gemeente zal doen en daarmee beslag zal leggen op een groot deel van het budget. Gemeenten met deze zorg vragen zich af of hun bestand op termijn niet volstroomt met cliënten uit de nieuwe doelgroep die naar verwachting allemaal een lange verblijfsduur in de Participatiewet hebben. Deze gemeenten verwachten dan bijvoorbeeld 5 tot 15 cliënten uit de nieuwe doelgroep per jaar als instroom, maar realiseren zich dat deze cliënten een lage kans op uitstroom hebben waardoor er na 10 jaar een vast bestand van 50 tot 150 cliënten op het BUIG budget drukt. Een aantal gemeenten vraagt zich in de interviews ook af of op termijn het huidige instrumentarium in stand te houden is, terwijl de groep waar het om gaat groter wordt en het budget juist minder. Daarbij blijft de komende jaren een groot deel van het P-budget nodig voor de financiering van de huidige (oude) SW-plaatsen.

"Het risico bestaat dat kwetsbare jongeren tussen wal en schip komen, naar verwachting zijn er circa 25 jongeren per jaar die als nieuwe doelgroep aangemerkt kunnen worden. We verwachten een tekort op het P-budget omdat nog een relatief groot deel naar de SW-uitvoerder gaat. Daardoor kunnen we vooral jongere nuggers geen dienstverlening bieden."

"Juist de kwetsbare jongeren zullen zich misschien niet melden, als zij weten dat ze geen recht op een uitkering hebben dan zullen ze zich niet melden. Klanten zijn er wel, maar moeten de weg nog vinden."

"Het is nog erg zoeken wat onze gemeente de nieuwe doelgroep te bieden heeft. We zijn nu wel op zoek naar afspraken met het onderwijs en willen daarvoor ook ESF subsidie inzetten. Maar wij zijn ons bewust dat er een gat valt in de dienstverlening voor deze groep, maar we moeten de financiële puzzel nog leggen hoe deze groep wel bediend kan worden. We hebben onze hoop ook gevestigd op meer plaatsingen SW buiten. Dit zou financiële ruimte voor de nieuwe doelgroep moeten creëren."

Verschillende gemeenten lieten ook in de interviews blijken zich bewust te zijn van het risico dat de reeds bekende doelgroepen uit het oog verloren raken. Om dit risico te verkleinen, kunnen gemeenten ervoor kiezen bestaande instrumenten te behouden (zie ook hoofdstuk 5) en in hun organisatie actief aandacht voor deze groep te hebben.

Een grotere gemeente zegt: "De meeste aandacht blijft toch gaan naar de grote groep uitkeringsgerechtigden in de stad."

Gemeenten kiezen in hun re-integratiebeleid vaak voor een gedifferentieerd aanbod en aangepaste instrumenten voor de verschillende doelgroepen werkzoekenden binnen de oude doelgroep. Leidend voor het vaststellen van de dienstverlening zijn onder meer de verdiencapaciteit, de afstand die een werkzoekende heeft tot de aanvaarding van werk of de mate van (permanente) inzet van instrumenten die nodig is om te kunnen werken.

Eén gemeente werkt met een onderverdeling van dienstverlening in 3 groepen:
a) kan zelf werk vinden
b) kan op korte termijn aan de slag met inzet van instrumenten, hierin vervolgens 2 groepen: blijvende inzet van voorzieningen of afbouw van voorzieningen.
c) kan (Nu) niet regulier aan het werk, perspectief is arbeidsmatige dagbesteding en WMO-participatie

Verder formuleren gemeenten vaak specifiek beleid voor de dienstverlening aan jongeren tot 27 jaar. Actief sturen op de zoektijd, terug naar school of studie, voorkomen thuiszitten in de uitkering, een activerende en sluitende aanpak is het uitgangspunt.

Een gemeente vat de zorgen als volgt samen: Door de wettelijke beoordelingscriteria van het UWV vallen mensen met een gedragsstoornis niet in de doelgroep. Dit is een groot deel van het klantenbestand met een beperking. Daarnaast willen de meeste werkgevers medewerkers met een relatief kleine en beheersbare beperking. Als ze bereidwillig zijn, willen ze iemand kunnen kiezen die nog relatief veel kan bijdragen. Door de strenge criteria wordt de doelgroep (te) klein waardoor de keuze voor werkgevers beperkt is. Daarnaast wordt de voorziening op termijn te duur indien er veel loonkostensubsidie verstrekt moet worden

Op termijn hoge kosten instrument loonkostensubsidie
Een ander verwacht effect van de Participatiewet is dat de inzet van het instrument LKS op termijn tot hoge kosten voor de gemeente leidt, omdat iemand zijn gehele arbeidzame leven recht kan houden op de subsidie, wanneer dit recht jaarlijks opnieuw bevestigd wordt. In hoofdstuk 5 is hier uitgebreider op ingegaan.

Ambities Participatiewet wellicht moeizaam te realiseren
Tot slot zijn er gemeenten die gevraagd naar hun verwachtingen de zorg uitspreken of de gemeenten de ambities van de Participatiewet wel waar kunnen maken. Zij maken zich zorgen om het ontsluiten van het gemeentelijk bestand en vragen zich af of zij echt een matchbaar bestand kunnen realiseren waar werkgevers mee bediend kunnen worden.

8.3 Verwachtingen van instrumenten

Voorzichtige verwachtingen van nieuwe instrumenten
In de online vragenlijst is gevraagd welke twee maatregelen volgens gemeenten het meest zullen bijdragen aan het vergroten van kansen op de arbeidsmarkt van de doelgroep. Tabel 8.1 laat zien dat dit de banenafspraak en vooral de loonkostensubsidie zijn.

Tabel 8.1 Welke twee nieuwe maatregelen dragen naar uw mening het meest bij aan het vergroten van kansen van mensen met een arbeidsbeperking met een afstand tot de arbeidsmarkt? (N= 114, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Banenafspraak	67	59%
Quotumregeling (in geval onvoldoende aantal garantiebanen wordt gerealiseerd)	28	25%
Loonkostensubsidie	90	79%
Nieuw beschut werken	5	4%
Anders, namelijk:	20	18%
Geen van de maatregelen, want:	9	8%

Daarbij worden nog wel een aantal voorwaarden geformuleerd in de open antwoorden die zijn gegeven bij de antwoordmogelijkheid ‘anders, namelijk’:

“De banenafspraak alleen onder de voorwaarde dat de criteria worden verruimd en een groter deel van de gemeentelijke doelgroep met verminderde loonwaarde wordt aangemerkt als doelgroep banenafspraak.”

Andere maatregelen die bij deze vraag genoemd worden, zijn de no-riskpolis en het begeleiden van de doelgroep al dan niet met een jobcoach.

Wat betreft de verwachtingen van de nieuwe instrumenten laat een aantal gemeenten zich in de interviews voorzichtig positief uit. Zij verwachten dat werkgevers blij zullen zijn met de job coach en de no-riskpolis. Zij hebben ervaren dat ontzorgen heel belangrijk is voor werkgevers en een deel van de instrumenten komt daar aan tegemoet. Het in dienst nemen van de nieuwe doelgroep brengt nog veel rompslomp met zich mee voor werkgevers, maar het gevoel van urgentie is wel meer aanwezig.

“De Participatiewet kan je wel beschouwen als een stapje in de goede richting, maar het is nog lang niet klaar. Om werkgevers verder te stimuleren is er nog meer nodig.”

Los van het landelijk instrumentarium hebben we gemeenten ook de vraag voorgelegd van welke onderdelen van hun eigen aanpak ze nu het meeste effect verwachten. De regionale werkgeversbenadering en de loonkostensubsidie komen hier naar voren. Maar ook van de samenwerking met de VSO/PrO scholen worden positieve effecten verwacht.

Tabel 8.2 Welke onderdelen van de aanpak van uw gemeente dragen naar uw mening het meeste bij aan het vergroten van kansen van mensen met een arbeidsbeperking met een afstand tot de arbeidsmarkt? (N=113, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Regionale samenwerking werkgeversbenadering	90	80%
Inrichting loonkostensubsidie voor mensen die met voltijdse arbeid niet het WML kunnen verdienen	81	72%
Sturen op meer eigen verantwoordelijkheid burgers	30	27%
Strengere handhaving	17	15%
Nieuwe visie van het beleid	18	16%
Versterkte investering in samenwerking met VSO/PrO-scholen	71	63%
Anders, namelijk:	11	10%

8.4 Ervaringen: eerste resultaten en knelpunten

Om een beeld te krijgen van de eerste ervaringen en resultaten is gevraagd of de gemeente al ervaring heeft met het aan het werk helpen van mensen uit de nieuwe doelgroep van de Participatiewet (jonge werkzoekenden met een arbeidsbeperking) Tabel 8.3 laat zien dat bijna veertig procent van de gemeenten de eerste ervaringen opgedaan hebben met het aan het werk helpen van mensen uit de nieuwe doelgroep.

Tabel 8.3 Heeft uw gemeente al ervaring met het aan het werk helpen van mensen uit de nieuwe doelgroep van de Participatiewet (jonge werkzoekenden met een arbeidsbeperking)? (N=115)

	N	%
Ja	44	38%
Nee	71	62%

Dat betekent niet dat deze ervaring al in alle gevallen tot plaatsing heeft geleid. Gevraagd naar het aantal mensen dat al aan het werk is geholpen, geeft een kwart van de gemeenten met ervaring aan dat dit nog nul is. Het kan dan gaan om jongeren die nu begeleid worden of stage lopen of om andere preventieve activiteiten, zo blijkt uit de toelichting in de vragenlijst. Ruim een derde van deze gemeenten heeft 1 of 2 mensen kunnen plaatsen. De andere gemeenten hebben meer kandidaten geplaatst. Enkele grotere gemeenten noemen de aantallen 25, 28 en 50 mensen aan het werk geholpen.

Verder geeft een aantal gemeenten aan dat ze een werkgever (of meer) bereid hebben gevonden om een plaats beschikbaar te stellen. Zij zijn bezig met het aanvragen van een indicatie doelgroepregister banenafspraak, dus afhankelijk van indicatie kunnen deze jongeren aan het werk.
De eerste concrete ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet zijn nog summier. De interviews vonden in de periode februari -april 2015 plaats toen gemeenten bijna allemaal aangaven nog geen mensen geplaatst te hebben. Sommige gemeenten waren er al wel klaar voor en wachten of op kandidaten of op de eerste werkgevers die plekken aanbieden. Hier gaan we in op de eerste algemene ervaringen en resultaten van de gemeenten en benoemen we de knelpunten die bij deze ervaringen naar voren zijn gekomen.

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten nog nauwelijks ervaring hebben met het realiseren van zowel het aanbod als van de vraag. De meeste gemeenten hebben de nieuwe doelgroep nog nauwelijks in beeld en hebben nog nauwelijks ervaring met het aanmelden van kandidaten voor het doelgroepenregister. Zij hebben dus nog geen of hooguit een enkele kandidaat die een geschikte werkplek bij een werkgever kan invullen. Maar ook de vraag naar werk van de kant van de werkgevers is hooguit in enkele gemeenten gerealiseerd en dan nog wordt uit de gesprekken niet duidelijk of dat concrete en geschikte werkplekken zijn. Zodoende heeft er op een enkele uitzondering na, nog geen matching plaatsgevonden.

Een middelgrote gemeente geeft in het interview aan: “Er is nog weinig echt merkbaar. We zien geen toestroom in de uitkering, de banenafspraak komt moeizaam op gang. Wel is er verandering door de werkgeversdienstverlening: daar zijn we actief bezig met het binnen halen van nieuwe plekken en dat loopt wel. Voor de uitvoering van de uitkeringen komt er in feite een categorie bij en dat is redelijk geruisloos gegaan. We hebben nog geen ervaring met het doelgroepenregister.”

Knelpunten
Op de vraag in de online vragenlijst naar de knelpunten, zijn die antwoordcategorieën opgenomen die uit de interviews naar voren kwamen bij de verwachtingen en de verwachte knelpunten. Het knelpunt dat door de meeste gemeenten genoemd wordt, is dat de kosten voor het inkomensdeel op termijn te hoog oplopen. Daarnaast worden de onderlinge concurrentie tussen doelgroepen en de strenge criteria voor de banenafspraak (afbakening doelgroep) het meest genoemd.

Tabel 8.4 Welke knelpunten ervaart uw gemeente op dit moment of voorziet u voor de toekomst?
(N=112, meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Geen specifieke knelpunten	5	4%
Besluitvorming over aanvraag indicatie banenafspraak (registratie doelgroepregister) duurt te lang	46	41%
Criteria indicatie banenafspraak (registratie doelgroepregister) zijn niet duidelijk	42	37%
Criteria indicatie banenafspraak zijn te streng	70	62%
Procedures aanvraag overige indicaties en adviezen bij UWV niet eenvoudig	42	37%
Werkgevers zijn niet bereidwillig om banen aan te bieden	45	40%
Kosten inkomensdeel (inclusief loonkostensubsidie) Participatiewet lopen op termijn te hoog op voor gemeente	81	72%
Onderlinge concurrentie doelgroepen en verdringing	73	65%
Onderlinge concurrentie tussen gemeenten	10	9%
Anders, namelijk:	15	13%

Bij de mogelijkheid om andere dan de in de vragenlijst genoemde knelpunten aan te geven, noemen de meeste van de 15 gemeenten die dit invullen het tekort op het re-integratiebudget of het tekort op het budget voor de oude Wsw. Ook de door gemeenten ervaren bureaucratie en de ervaren rompslomp die de Participatiewet met zich meebrengt, worden door die gemeenten genoemd.

Een gemeente merkt op in de vragenlijst: "de wet heeft geleid tot veel extra werk, de afbraak van een goed instrument (bedoeld is Wsw) voor baankansen van werkzoekenden met een arbeidsbeperking, maar tot op heden nog tot geen enkele extra baan op de arbeidsmarkt. Er is een verschuiving van aandacht voor doelgroepen, maar de invulling van de werkplek door de één betekent geen baan voor iemand anders."

Hier is nagegaan of er een samenhang is tussen de grootteklasse van de gemeente en het ervaren van een bepaald knelpunt of tussen de knelpunten die wel en niet centrumgemeenten noemen. Centrumgemeenten noemen vaker de traagheid van de besluitvorming over de indicatie banenafspraak en dat de criteria voor de banenafspraak (afbakening doelgroep) te streng zijn. Hier is geen verschil naar grootteklasse. De kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) noemen vaker dan de anderen het knelpunt dat de kosten voor het inkomensdeel Participatiewet op termijn te hoog oplopen. De andere knelpunten worden niet in verschillende mate genoemd door gemeenten van verschillende omvang of door wel en niet-centrumgemeenten. Wel zien we dat zowel centrumgemeenten als de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners meer gebruik maken van de mogelijkheid een ander knelpunt te noemen.

De ervaren knelpunten hangen op enkele punten samen met de aanwezigheid of juist afwezigheid van tekorten binnen een gemeente. Zo geven gemeenten zonder tekort op het inkomensdeel minder vaak als knelpunt aan dat werkgevers niet bereid zijn om banen aan te bieden. Gemeenten die wel een tekort op het inkomensdeel hebben, noemen vaker als knelpunt dat de kosten (op termijn) te hoog oplopen. Gemeenten met een tekort op het re-integratiedeel van het participatiebudget noemen vaker als knelpunt dat de criteria voor de banenafspraak te streng zijn.

Gemeenten is ook gevraagd of zij uit andere budgetten geld toevoegen voor de uitvoering van de Participatiewet. Ruim een vijfde van de gemeenten (22%) voegt geen geld uit andere budgetten toe voor de uitvoering van de Participatiewet, de andere gemeenten doen dit wel. Het gaat daarbij vooral om de algemene middelen van de gemeente. De helft van de gemeenten vult op deze manier het budget voor de Participatiewet aan. Bijna een derde van de gemeenten kan nog gebruik maken van reserves op het Participatiebudget uit het verleden.

Tabel 8.5 Voegt uw gemeente uit andere budgetten geld toe voor de uitvoering Participatiewet? (N=113, Meerdere antwoorden mogelijk)

	N	%
Ja, reserves SW-bedrijf	25	20%
Ja, reserves P-deel verleden	41	32%
Ja, overschot Buig	12	9%
Ja, middelen WMO	7	6%
Ja, middelen jeugdzorg	1	1%
Ja, overige algemene / eigen middelen	64	50%
Nee, geheel niet	28	22%
Nee, er wordt budget afgedragen aan andere beleidsterreinen	0	0%

We zijn nagegaan in hoeverre deze toevoegingen samenhangen met de door de gemeenten aangegeven tekorten (zie hoofdstuk 2). Die gemeenten zonder tekort op het inkomensdeel van het budget, gebruiken vaker de reserves op het participatiebudget uit het verleden of het overschot op het Buig om toe te voegen aan de uitvoering van de Participatiewet. Die gemeenten zonder tekort op het SW-deel van het participatiebudget hebben vaker in het geheel geen middelen toegevoegd voor de uitvoering van de Participatiewet en ook vaker geen algemene middelen toegevoegd.

8.5 Vervolgmeting

Dit onderzoek is de eerste meting van de monitor ervaringen van gemeenten met de Participatiewet. In 2017 en 2019 worden de vervolgmetingen uitgevoerd. In die metingen zal concreter zicht ontstaan

op de resultaten. Deze meting levert een aantal aandachtspunten voor de vervolgmetingen. In dit stadium van de invoering van de Participatiewet hadden nog niet alle gemeenten hun beleid uitgewerkt. In de vervolgmeting kan hiernaar gevraagd worden. Verder is het van belang in de vervolgmeting te vragen naar de resultaten met betrekking tot de inzet van de instrumenten, het plaatsen van cliënten uit de verschillende doelgroepen, de samenwerking met werkgevers en de samenwerking in arbeidsmarktregio's en de subregio's.

9 Bijlage 1 Itemlijst interviews

Opzet interview casestudie gemeente

Deskresearch voorbereiding:

A. Gegevens CBS Statline, Kernkaart, POR en andere bronnen:
   i. Aantal WWB-uitkeringen
   ii. Groei instroom WWB (t.o.v. referentiegemeenten en landelijk beeld)
   iii. Uitstroom naar werk (t.o.v. referentiegemeenten en landelijk beeld)
   iv. Instroom Wajong, studie- en werkregeling (alleen bij 1e meting)
   v. Aantal Wsw-plaatsen
   vi. Omvang wachtlijst WSW 2014
B. Gegevens BUIG resultaten
C. Re-integratieverordening plus aanvullende verordeningen (beschut werk, scholing, cliëntenparticipatie en anderen).
D. Regionaal werkbedrijf: welk werkbedrijf, welke centrumgemeente, welke afspraken

1. Hoe is de voorbereiding op Participatiewet in de praktijk verlopen (beleid en uitvoering)?
   a. Heeft de gemeente naar aanleiding van de invoering van de Participatiewet een nieuwe visie op re-integratie en arbeidsparticipatie geformuleerd?
   b. Heeft de Participatiewet geleid tot veranderingen in het beleid m.b.t. arbeidsparticipatie en re-integratie en bemiddelingsondersteuning, in het algemeen en specifiek voor mensen met een arbeidsbeperking? Zo ja, tot welke veranderingen?
   c. Welk effect verwacht de gemeente van de Participatiewet. Welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij de invoering van de Participatiewet en wat is de achtergrond daarvan?
   d. Welke keuzes zijn (inhoudelijk, bestuurlijk en organisatorisch) gemaakt ten aanzien van:
      i. Inzet instrumenten (welke instrumenten en doelgroep per instrument)
      ii. Dienstverlening aan doelgroepen zonder uitkering
      iii. Taakverdeling gemeente zelf – SW-bedrijf en private re-integratiebedrijven
      iv. Inzet budget in relatie tot afbouw sociale werkvoorziening
      v. Invulling beschut werk
      vi. Overige relevante keuzes
   e. Welke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de dienstverlening aan de verschillende doelgroepen (voormalig WWB, ANW, Nuggers, mensen met overige voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en de nieuwe groepen met IOAW/IOAZ en re-integratie vanuit de WIA)
   f. Heeft de gemeente deze keuzes alleen gemaakt of in samenhang met andere gemeenten / regionaal werkbedrijf etc.?
   g. Hoever is de gemeente bestuurlijk op 1 januari 2015 (verordeningen etc. afgerond) (deadline is 1 juli 2015)
   h. Wat was de rol van de cliëntenraad in het proces van voorbereiding?

i. Is de verordening ten aanzien van cliëntenparticipatie gewijzigd met de invoering van de P-Wet?
   i. Hoe is de cliëntenparticipatie voor de P-wet vormgegeven in relatie tot de (voormalige) cliëntenparticipatie voor de WSW? Hoe is daarbij het belang van de WSW-medewerkers geborgd?
   ii. Hoe is de cliëntenraad samengesteld?
   iii. Hoe wordt de cliëntenraad geïnformeerd over de ontwikkelingen?
   iv. Hoe is het meedenken en adviseren door de cliëntenraad georganiseerd?
   v. Is er een combinatie van cliëntenraden op andere terreinen zoals WMO?

j. Heeft de gemeente in het beleid rekening gehouden met de samenhang tussen de wijzigingen op de aanpalende beleidsterreinen, in het bijzonder met de WWB-maatregelen (tegenprestatie), de hervorming kindregelingen en de decentralisaties op het terrein van de jeugdzorg en de WMO? Zo ja, op welke wijze?

k. Ervaart de gemeente overgangsproblemen bij de invoering van de wet?
   Hoe speelt de gemeente daarop in? Wat zijn de eerste ervaringen in de praktijk?

4. Hoe is de samenwerking met de andere partijen vormgegeven?

a. Wie zijn de samenwerkingspartners, binnen de gemeente en binnen regionaal werkbedrijf? ? En wat zijn de ervaringen met (of bij het tot stand komen van) het regionaal Werkbedrijf?

b. Op welke punten wordt samengewerkt met andere gemeenten, met UWV en met werkgevers?
   I. Waar zijn afspraken over gemaakt (en met wie)?
   II. Wat betreft de dienstverlening aan werkgevers: Zijn er regionale afspraken over de dienstverlening aan werkgevers? Wat zijn de ervaringen van de gemeente met de werkgeversdienstverlening (voorlichting, ondersteuning, matching, samenwerking)?
   III. Hoe lopen die afspraken (met gemeenten, UWV en werkgevers) tot nu toe, wat zijn de ervaringen bij het maken van die afspraken en met de samenwerking, en wat verwacht men van de samenwerking?
   IV. Hoe zijn de afspraken en de samenwerking vormgegeven en hoe wordt geborgd dat die afspraken gerealiseerd worden?

c. Wat is de rol van gemeentelijke/regionale SW-uitvoerders?

d. Wat is de rol van werkgevers en werkzoekenden? (*die volgens Sociaal akkoord betrokken zouden moeten zijn)*

e. Ervaren gemeenten bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking en zo ja, voor welke doelgroep: gemeentelijke doelgroep Participatiewet of prioriteitsdoelgroep van garantiebanen, namelijk huidige Wajong-gerechtigden en Wsw-geïndiceerden op de wachtlijst?

5. Hoe hebben gemeenten de opdracht die zij hebben gekregen uitgewerkt in werkprocessen?

a. Welke concrete werkprocessen heeft de gemeente ingericht voor de uitvoering van de Participatiewet?

b. Is in de werkprocessen rekening gehouden met de decentralisaties op de andere terreinen?

c. Hoe zijn de instrumenten van de Participatiewet inhoudelijk georganiseerd (deels is deze informatie bekend uit de deskresearch, uit verordeningen) inclusief de vraag voor welke doelgroep deze instrumenten beschikbaar zijn:

i. Loonkostensubsidie
ii. beschut werk: maximum aantal uur per week? Maximum duur? Wat daarna?
iii. het beperken van risico's: no-riskpolis (bij ziekte) (*is al in verordening opgenomen dat werkgevers gebruik kunnen maken van dit instrument, hoe aanmelden, hoe registreren, (financiering nu via UWV))*
iv. jobcoach-voorziening;
v. werkplekaanpassingen;

d. Welke systematiek is als loonwaardesystematiek gekozen en wie heeft keuze gemaakt;
e. Zijn er samenwerkingsafspraken met UWV over de indicering van mensen voor loonkostensubsidie, beschut werk of duurzame instroom in de Wajong?
f. Welk beleid is er ontwikkeld voor de mensen op de WSW-wachtlijst?
g. Hoe is dienstverlening aan Nuggers geregeld? Hoe vindt registratie van nuggers en van de geboden dienstverlening plaats?
h. Hoe is samenwerking met de (VSO/praktijk-)scholen en eventueel ROC's ingericht?
i. Is er ook samenwerking met zorg / dagbesteding ingericht, zo ja, hoe en voor wie?
j. Hoe is regelgeving ten aanzien van individuele studietoeslag ingevuld?
k. Welke overgangsperiode hanteert de gemeente, wie heeft tot wanneer welke bestaande rechten?
l. Hoe is het proces van aanmelding voor doelgroepregister ingericht? Voor wie wordt dit wel en niet aangevraagd en welke afwegingen maakt de gemeente daarbij?
m. Worden de volgende diensten bij UWV afgenomen en hoe is dat ingericht: advies medische urenbeperking, advies beschut werk en advies baanafspraak?
n. Hoe is informatievoorziening aan medewerkers op werkvloer ingericht?
o. Hoe wordt uitvoering op werkvloer gemonitord?
p. Welke eerste signalen van de werkvloer zijn opgevangen? Op welk deel van de P-wet hebben deze betrekking: tegenprestatie, leefvormnormen, diverse instrumenten, wel/geen recht op uitkering, werkgeversdienstverlening etc.

2. Wat verwachten de gemeenten van het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet?

a. Verwacht de gemeente meer of minder mensen dan voor 2015 aan het werk te kunnen helpen? Waarom?
b. Hoe ervaart de gemeente de uitbreiding van de doelgroep (vergeleken met de doelgroep WWB)? Er ervaart de gemeente al verschillen tussen de huidige situatie en de situatie voor 1 januari 2015?
c. Wat zijn de verwachtingen gemeenten t.a.v. het aan het werk helpen van de doelgroepen binnen de Participatiewet? Verschilt dit voor de doelgroep P-wet als geheel en de doelgroepen beschut werk en loonkostensubsidie?
d. Welke bepalingen zijn opgenomen over het tegengaan van verdringing? Welke verwachtingen heeft gemeente hiervan?

3. Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van het gebruik van de nieuwe instrumenten zoals loonkostensubsidie en beschut werk?

a. Wat verwacht u van het gebruik van de volgende instrumenten (als deze al worden aangeboden):

i. Loonkostensubsidie
ii. Beschut werk
iii. No-riskpolis
iv. Jobcoachvoorziening
v. werkplekaanpassingen

b. Hoe worden cliënten geïnformeerd over de nieuwe instrumenten?
c. Welke instructies hebben medewerkers op de werkvloer hierover?
d. Welke aandacht is er voor duurzaamheid van uitstroom duurzaam aan het werk en hoe wordt dit gedefinieerd (bijvoorbeeld behoud van betaald werk voor meer dan 6 maanden)?
e. Wat zijn de eerste ervaringen van de gemeente met het plaatsen van mensen met behulp van de instrumenten (bijvoorbeeld een loonkostensubsidie)?

6. Wat is de financiële uitgangspositie van individuele gemeenten en in hoeverre beïnvloedt deze de ervaringen met de Participatiewet?

a. Welke keuzes heeft de gemeente gemaakt t.a.v. de omvang van de financiële middelen voor re-integratie en welke afwegingen hebben hierbij een rol gespeeld?
b. Welk effect heeft het nieuwe verdeelmodel voor deze gemeente (deels uit deskresearch bekend) en welke gevolgen heeft dat in deze gemeente?
c. In een aantal verordeningen wordt *beschut werk* wordt alleen geboden voor zover P-budget reikt: tot wanneer (in het jaar) verwacht gemeenten beschut werk en andere instrumenten aan te kunnen bieden? Wat gebeurt er met aanvragen als budget uitgeput is? Maximum duur verbonden aan beschut werk en zo ja, wat na afloop van die periode?
d. Wat is het beleid voor andere instrumenten wanneer het budget uitgeput is?
e. In hoeverre is het budget toereikend? Moet de gemeente geld bijleggen via andere fondsen om de beoogde doelstellingen van de Participatiewet te realiseren?]

10 Bijlage 2 Vragenlijst

Bij de indiening van de Participatiewet heeft het ministerie aangegeven de uitvoering en de uitkomsten te zullen monitoren. Eén van de onderzoeken in dat kader is een onderzoek naar de *ervaringen* van gemeenten met de Participatiewet. Aan een steekproef van 120 gemeenten wordt in 2015, 2017 en 2019 een vragenlijst voorgelegd. Uw gemeente is een van deze 120 gemeenten die hiervoor zijn geselecteerd.

Bij deze vragenlijst wordt zo min mogelijk informatie gevraagd die u ook al elders heeft aangeleverd (statistieken CBS etc.). Het gaat meer om de invulling die uw gemeente geeft aan de Participatiewet en uw eerste ervaringen. U heeft ruimte voor opmerkingen en toelichting. De resultaten worden anoniem verwerkt en niet op het niveau van de individuele gemeente teruggekoppeld aan het ministerie.

Om u in 2017 opnieuw te kunnen benaderen vragen wij de naam en het e-mailadres van degene die de vragenlijst invult. Dit hoeft namelijk niet degene te zijn die wij in uw gemeente aanschrijven.

Bij voorbaat hartelijk dank voor uw medewerking!

Gemeente:

Centrumgemeente: ja/nee
Naam:

Functie:

email adres: DIT VELD VERPLICHT STELLEN:
Functie: LANGER INVULVELD

Visie, beleid en inrichting van de uitvoering

1. Welke **beleidskeuzen** zijn in uw gemeente gemaakt voor de implementatie van de Participatiewet?
Meerdere antwoorden mogelijk
0 Prioritering/begrenzing in dienstverlening voor specifieke doelgroepen
0 Prioritering/begrenzing ten aanzien van de inzet van nieuwe instrumenten Participatiewet
0 Keuze voor inzet van aanvullende gemeentelijke instrumenten (Naast de specifieke instrumenten van de Participatiewet)
0 Keuze voor samenwerking in de uitvoering in de subregio
0 Keuze voor samenwerking in de arbeidsmarktregio
0 Keuze voor samenhang in beleid met Jeugdbeleid
0 Keuze voor samenhang in beleid met WMO
0 Anders, namelijk

2. Kunt u van de volgende verordeningen in relatie tot de Participatiewet aangeven wanneer deze in uw gemeente vastgesteld zijn?
Geef voor elk van de genoemde verordeningen aan of deze gereed is in januari 2015 dan wel juli 2015

	Gereed per	
0 Re-integratieverordening	0 januari 2015	0 juli 2015
0niet gereed/onbekend		
0 Verordening loonkostensubsidie	0 januari 2015	0 juli 2015
0 Verordening beschut werk	0 januari 2015	0 juli 2015
0 Verordening tegenprestatie voor de uitkering	0 januari 2015	0 juli 2015
0 Verordening studieregeling	0 januari 2015	0 juli 2015
0 Verordening cliëntenparticipatie	0 januari 2015	0 juli 2015

3. Voor welke van de volgende thema's zijn de beleidsregels of uitvoeringsafspraken op dit moment uitgewerkt?
Meerdere antwoorden mogelijk

- o Inzet instrumenten re-integratie en werk
- o Budgetplafonds voor instrumenten en doelgroepen
- o Doelgroepenbeleid
- o (Indicatie en uitvoering) beschut werk
- o Aanmelding doelgroepregister
- o Individuele studietoeslag
- o Anders, namelijk
- o Voor geen van de genoemde thema's

4. Welke veranderingen in de organisatie van de dienstverlening aan **werkzoekenden** hebben plaats gevonden (of gaan plaatsvinden)?
   Meerdere antwoorden mogelijk
   - o Geen verandering t.o.v. uitvoering WWB 2014
   - o Interne veranderingen in de organisatie ten gunste van meer samenhang in de uitvoering van dienstverlening aan werkzoekenden.
   - o Interne verandering van de organisatie ten gunste van meer samenhang in de uitvoering van de drie transities
   - o (Gedeeltelijke) samenwerking in de uitvoering van de Participatiewet met een of meerdere gemeenten in de regio (los van de samenwerking in het Regionaal Werkbedrijf)
   - o Samenwerking in de uitvoering van de drie transities met één of meerdere gemeenten in de regio
   - o Versterkte samenwerking van gemeente en SW-bedrijf
   - o Versterkte samenwerking van gemeente en UWV
   - o Anders, namelijk …………………..

5. Welke veranderingen in de organisatie van de dienstverlening aan **werkgevers** hebben plaats gevonden (of gaan plaatsvinden)? *Meerdere antwoorden mogelijk*
   - o Geen verandering t.o.v. uitvoering WWB 2014
   - o Interne veranderingen in de organisatie ten gunste van meer samenhang in de uitvoering van werkgeversdienstverlening binnen de gemeente
   - o Versterkte samenwerking van gemeente en SW-bedrijf
   - o Versterkte samenwerking van gemeente en UWV
   - o (Gedeeltelijke) samenwerking in de uitvoering van de werkgeversdienstverlening met een of meerdere gemeenten in de regio (los van de samenwerking in het Regionaal Werkbedrijf)
   - o Anders namelijk… ………………………..

Samenwerking

6. Met welk van de volgende partners werkt uw gemeente samen bij de beleidsafstemming en/of uitvoering van de Participatiewet?
   Meerdere antwoorden mogelijk
   - o Gemeenten in de arbeidsmarktregio
   - o Gemeenten in de sub-regio
   - o SW-uitvoeringsorganisatie
   - o UWV
   - o Werkgevers
   - o Private re-integratiebedrijven
   - o Uitzendbureaus
   - o Onderwijs / RMC
   - o Zorginstellingen
   - o Anders, namelijk……………

7. Per aangekruiste partner (zie 6) vragen:

Op welke thema's/onderwerpen werkt u samen met …… (Naam samenwerkingspartner verschijnt op scherm)

Meerdere antwoorden mogelijk

- Visie Participatiewet en afstemming van beleid
- Regionaal arbeidsmarktbeleid
- Inhoud en formulering verordeningen
- Inhoud en formulering nadere beleidsregels
- Uitvoering bijstand en Participatiewet voor werkzoekenden
- Werkgeversdienstverlening
- Uitvoering Baanafspraak
- Onderzoeken scholingsmogelijkheden
- Onderzoek studietoeslag
- Ondersteuning nieuwe doelgroep (jonge werkzoekenden met een arbeidsbeperking)
- Invulling en uitvoering nieuw beschut werk
- Uitvoering loonkostensubsidie
- Uitvoering No-riskpolis
- Uitvoering oude SW
- Uitvoering job coaching (gespecialiseerde begeleiding op de werkplek)
- Anders, namelijk………

8. Per aangekruiste partner (zie 6) vragen:
   Hoe tevreden bent u met de samenwerking met …… (Naam samenwerkingspartner verschijnt op scherm) tot nu toe?
   - Zeer tevreden
   - Tevreden
   - Neutraal
   - Ontevreden
   - Zeer ontevreden

Ruimte voor toelichting (optioneel):…… ………………….

9. Op welke onderdelen is uw beleid en de uitvoering van de Participatiewet afgestemd op de afspraken in het Regionaal Werkbedrijf?
   Meerdere antwoorden mogelijk
   - Inzet van loonkostensubsidie,
   - Inzet van job coaching
   - Inzet van faciliteiten voor werkplekaanpassingen
   - Anders, namelijk………..
   - Geen specifieke afstemming

10. Hoe tevreden bent u met de samenwerking in het Regionaal Werkbedrijf tot nu toe?
    - Zeer tevreden
    - Tevreden
    - Neutraal

- Ontevreden
- Zeer ontevreden

Ruimte voor toelichting (optioneel):……………………….

11. Zijn er afspraken met werkgevers in de regio over het beschikbaar stellen van banen in het kader van de baanafspraak?
    - Ja
    - Nee

12. Voor welke doelgroep worden de banen in het kader van de baanafspraak ingezet?
    Meerdere antwoorden mogelijk
    - gemeentelijke doelgroep Participatiewet
    - prioriteitsdoelgroep garantiebanen: zittend bestand Wajong en wachtlijst Wsw, WIW/ID
    - anders, namelijk…………….
    - hier zijn nog geen afspraken over

Cliëntenparticipatie

13. Is de verordening voor de cliëntenparticipatie aangepast en aangenomen?
    - Ja
    - Nee, verordening voldeed al
    - Nee, nog niet

14. Is de cliëntenraad betrokken bij de voorbereiding van de Participatiewet
    - Ja, regulier traject, stukken ter advisering voorgelegd
    - Ja, intensief en speciaal traject
    - Nee, omdat………………..

15. Wat is de samenstelling van de cliëntenraad voor het domein Werk & Inkomen?
    - In meerderheid cliënten Werk & Inkomen zelf of hun directe vertegenwoordigers
    - In meerderheid burgers / deskundigen op persoonlijke titel
    - In meerderheid professionals namens maatschappelijke organisaties (kerken, vrijwilligerscentrale, etc.)
    - Gemengd: cliënten zelf en andere vertegenwoordigers

16. Is of wordt de cliëntenraad voor het domein Werk & Inkomen samengevoegd met andere cliëntenraden?
    - Nee
    - Ja, is of wordt binnen een jaar samengevoegd met de WMO adviesraad
    - Ja, er is (of komt) een cliëntenraad voor het gehele sociaal domein
    - Ja, samenvoeging met WSW-raad

- Samenvoeging cliëntenraden Werk & Inkomen door samenwerking gemeenten
- Ja, andere samenvoeging, namelijk…………………

17. Op welke wijze is cliëntenparticipatie op regionaal niveau ingeregeld
    - Niet geregeld, heeft onvoldoende toegevoegde waarde
    - Niet geregeld, nog ter bespreking
    - Cliëntenparticipatie op niveau Regionaal Werkbedrijf formeel vastgelegd in afspraken
    - Anders, namelijk…………..

Doelgroepen

18. Welke afspraken zijn er gemaakt voor WSW-geïndiceerden die op 31 december 2014 op de Wsw-wachtlijst stonden en onder de werking van de Participatiewet vallen?
    Meerdere antwoorden mogelijk
    - Geen
    - Geen, want in 2014 zijn zo veel mogelijk WSW-geïndiceerden ingestroomd in de SW
    - Zij zijn prioritaire doelgroep voor garantiebanen
    - Zij zijn prioritaire doelgroep voor nieuw beschut werk
    - Voor WSW-geïndiceerden zonder uitkering geldt ander beleid

19. Van welke van de volgende mogelijkheden maakt u gebruik voor de doelgroep jongeren die voorheen recht op Wajong hadden en nu een beroep (kunnen) doen op de gemeente?
    Meerdere antwoorden mogelijk
    - Samenwerking met scholen voor speciaal onderwijs (VSO/PRO) gestart om leerlingen en ouders en begeleiders te informeren
    - Samenwerking met mbo-scholen (ROC-s) gestart om leerlingen en ouders en docenten te informeren
    - Samenwerking met stage biedende werkgevers gestart
    - Uitvoerders op de werkvloer (klantmanagers) getraind om de nieuwe doelgroep te herkennen
    - Samenwerking met zorg / arbeidsmatige dagbesteding gestart om zo nodig overgang school – zorg soepel te laten verlopen
    - (Nog) geen specifiek beleid geformuleerd)
    - Anders, namelijk…………………

20. Welke afspraken zijn gemaakt voor dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden?
    Meerdere antwoorden mogelijk
    - Geen specifieke afspraken
    - Kunnen alleen gebruik maken van beperkt aantal instrumenten.
    - Geen dienstverlening als dat leidt tot extra kosten voor de gemeente
    - Alleen instrumenten verstrekken als mensen beperkt inkomen en/of vermogen hebben
    - Alle instrumenten zijn beschikbaar als mensen dat nodig hebben
    - Anders, namelijk…..

21. Welk effect van de Participatiewet verwacht u op de werkkansen voor de doelgroep die niet het WML kan verdienen?
    - o Positief
    - o Geen effect
    - o Negatief

    Als u wilt, kunt u uw antwoord toelichten:……………………..

22. Welk effect van de Participatiewet verwacht u op de werkkansen voor de voormalige WWB-doelgroep die het WML of meer kan verdienen?
    - o Positief
    - o Geen effect
    - o Negatief

    Als u wilt, kunt u uw antwoord toelichten:……………………..

Instrumenten

23. Kunt u van de volgende instrumenten aangeven of u deze inzet u in voor de uitvoering van de Participatiewet?
    - o Loonkostensubsidie voor mensen die met voltijdse arbeid niet het WML kunnen verdienen ja/ nee
    - o Nieuw beschut werk ja/ nee
    - o Verplichte tegenprestatie ja/ nee
    - o No-riskpolis ja/ nee
    - o Job coaching ja/ nee
    - o Anders, namelijk….

24. Hoe tevreden bent u met het instrument …. (Naam instrument dat bij 23 is genoemd verschijnt op scherm)?
    - o Zeer tevreden
    - o Tevreden
    - o Neutraal
    - o Ontevreden
    - o Zeer ontevreden

Ruimte voor toelichting: (optioneel).

25. Waar positioneert uw gemeente de werkplekken voor nieuw beschut werk?
    Meerdere antwoorden mogelijk
    - o Binnen huidige SW
    - o Bij reguliere bedrijven
    - o Als groepsdetachering bij reguliere bedrijven
    - o Bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding
    - o Individueel of als groep bij sociale/publieke ondernemingen
    - o Niet specifiek, onze gemeente organiseert geen aparte werkplekken beschut werk
    - o Anders, namelijk

26. Bij wie zijn de mensen met een beschut werk plaats in dienst?
    Meerdere antwoorden mogelijk
    - o Gemeente zelf, in eigen beheer
    - o SW-bedrijf
    - o Reguliere werkgevers
    - o Anders, namelijk……….

27. Hoeveel plekken voor beschut werk creëert uw gemeente in 2015?......................

28. Heeft uw gemeente de volgende indicaties of adviezen al aangevraagd bij UWV?
    - o Indicatie banenafspraak (doelgroepregister) ja/nee
    - o Advies beschut werk ja/nee
    - o Advies medische urenbeperking ja/nee

Als WEL indicaties banenafspraak aangevraagd:

29. Hoeveel indicaties banenafspraak heeft uw gemeente aangevraagd?...
30. Hoeveel indicaties banenafspraak zijn toegekend?............
31. Wat zijn hierbij uw ervaringen? (open) …..........................

Als GEEN indicaties banenafspraak aangevraagd:

32. Waarom heeft uw gemeente nog geen indicatie banenafspraak aangevraagd?
meerdere antwoorden mogelijk
- o Nog geen geschikte kandidaten om die indicatie voor aan te vragen
- o Hoge kosten van aanvraag
- o Onzekerheid over uitkomst aanvraag
- o Onduidelijkheid over procedure aanvraag
- o Anders, namelijk

Als WEL Advies beschut werk *aangevraagd*:

33. Hoeveel adviezen beschut werk heeft uw gemeente aangevraagd?.............
34. Hoeveel adviezen beschut werk zijn gegeven?...........................
35. Wat zijn hierbij uw ervaringen? Open……………………………………

Als GEEN advies beschut werk *aangevraagd*:

36. Waarom heeft uw gemeente nog geen advies beschut werk aangevraagd?
meerdere antwoorden mogelijk
- o Nog geen geschikte kandidaten om die indicatie voor aan te vragen
- o Hoge kosten
- o Onzekerheid over uitkomst aanvraag
- o Onduidelijkheid over procedure aanvraag
- o Anders, namelijk

Financiën

37. Had uw gemeente in 2014 een tekort op het budget voor:

o Inkomensdeel	ja/nee / weet niet
o Re-integratiedeel P-budget	ja/nee / weet niet
o SW-deel P-budget	ja/nee / weet niet
o SW-uitvoeringsorganisatie / SW-bedrijf	ja/nee / weet niet

38. Voegt uw gemeente uit andere budgetten geld toe voor de uitvoering Participatiewet (middelen voor Wsw en re-integratie doelgroep Participatiewet, die via de integratie-uitkering sociaal domein van het gemeentefonds zijn verstrekt)?
Meerdere antwoorden mogelijk:
- o Ja, reserves SW-bedrijf
- o Ja, reserves P-deel verleden
- o Ja, overschot Buig
- o Ja, middelen WMO
- o Ja, middelen jeugdzorg
- o Ja, overige algemene/eigen middelen

- Nee, geheel niet
- Nee, er wordt budget afgedragen aan andere beleidsterreinen

39. Heeft uw gemeente een monitorsysteem ingericht om de resultaten van de Participatiewet te kunnen volgen?
    - Nee
    - Ja, eigen systeem voor onze gemeente ingericht
    - Ja, samen met de subregio een monitorsysteem ingericht
    - Ja, op het niveau van de arbeidsmarktregio een monitorsysteem ingericht
    - Anders, namelijk……………………………………………………………………………………..

Algemene eerste ervaringen en verwachtingen

40. Heeft uw gemeente al ervaring met het aan het werk helpen van mensen uit de nieuwe doelgroep van de Participatiewet (jonge werkzoekenden met een arbeidsbeperking)?
    - Ja
    - Nee
41. Zo ja: hoeveel mensen uit de nieuwe doelgroep heeft uw gemeente al aan het werk geholpen?.................

42. U kunt uw antwoord toelichten als u wilt: ……………………………

43. Wat is uw ervaring tot nu toe met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen voor de doelgroep Participatiewet?
    - Nog nauwelijks ervaring mee
    - Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar maken dit nog niet concreet
    - Werkgevers zijn vooral bereid om plaatsen voor garantiebanen ter beschikking te stellen
    - Werkgevers zijn vooral bereid om mensen uit de doelgroep Participatiewet te plaatsen met de nieuwe instrumenten(ongeacht of de persoon tot de doelgroep van de baanafspraak hoort)
    - Werkgevers zijn zowel bereid om mensen uit de doelgroep Participatiewet te plaatsen als om garantiebanen ter beschikking te stellen
44. Welke twee nieuwe maatregelen dragen naar uw mening het meest bij aan het vergroten van kansen van mensen met een arbeidsbeperking met een afstand tot de arbeidsmarkt?

    - Garantiebanen
    - Quotumregeling (in geval **on**voldoende aantal garantiebanen wordt gerealiseerd)
    - Loonkostensubsidie
    - Nieuw beschut werken
    - Anders, namelijk……..
    - Geen van de maatregelen, want…. Ruimte voor toelichting: (optioneel)….
45. Welke onderdelen van de aanpak van uw gemeente dragen naar uw mening het meeste bij aan het vergroten van kansen van mensen met een arbeidsbeperking met een afstand tot de arbeidsmarkt? *Meerdere antwoorden mogelijk*
    - Regionale samenwerking werkgeversbenadering

- Inrichting loonkostensubsidie voor mensen die met voltijdse arbeid niet het WML kunnen verdienen
- Sturen op meer eigen verantwoordelijkheid burgers
- Strengere handhaving
- Nieuwe visie van het beleid
- Versterkte investering in samenwerking met Pro/VSO-scholen
- Anders namelijk………..
- Geen van de onderdelen van onze aanpak, want…..
  Ruimte voor toelichting: (optioneel

46. Welke knelpunten ervaart uw gemeente op dit moment of voorziet u voor de toekomst?
Meerdere antwoorden mogelijk

- Geen specifieke knelpunten
- Besluitvorming over aanvraag indicatie banenafspraak (registratie doelgroepregister) duurt te lang
- Criteria indicatie banenafspraak (registratie doelgroepregister) zijn niet duidelijk
- Criteria indicatie banenafspraak zijn te streng
- Procedures aanvraag overige indicaties en adviezen bij UWV niet eenvoudig
- Werkgevers zijn niet bereidwillig om banen aan te bieden
- Kosten inkomensdeel (inclusief loonkostensubsidie)Participatiewet lopen op termijn te hoog op voor gemeente
- Onderlinge concurrentie tussen doelgroepen en verdringing, namelijk…. [NIET VERPLICHT STELLEN]
- Onderlinge concurrentie tussen gemeenten, namelijk…. …. [NIET VERPLICHT STELLEN]
- Anders, namelijk…

  Ruimte voor toelichting: (optioneel

  Tot slot kunt u hier nog andere ervaringen of overwegingen kwijt die u in het kader van dit onderzoek wilt meegeven:
  ………………………………………………………………………………………………

Hartelijk bedankt voor uw medewerking

U ontvangt een link naar het onderzoeksrapport als dit in het najaar van 2015 openbaar is.

11 Bijlage 3 Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

Leden begeleidingscommissie Ervaringsonderzoek Participatiewet

organisatie	*naam*
SCP	Cok Vroman, hoofd sector Arbeid en Publieke Voorzieningen
CPB	Rob Euwals, programmamanager arbeidsmarkt
UWV	Paula van der Brug Hoofd Strategie en Beleid
BZK	Jelle Bluemink, hoofd OFI
VWS	Elly van Kooten, directeur DMO
VNG	Mathilde van de Ven
VNO-NCW	Rob Slagmolen, secretaris arbeidsmarkt
FNV	Adri den Bakker, beleidsmedewerker
CNV	Marijke Morsink senior beleidsadviseur
LCR	Branco Hagen beleidsadviseur
Wetenschap	Els Sol, (UvA)

Leden Klankbordgroep Ervaringsonderzoek Participatiewet

organisatie	*Namens deze*
Ministerie van SZW	Fer Nieuweboer (voorzitter)
CPB	Kenny Martens
Cedris	Heleen Heinsbroek
Divosa	Luciënne Middelhof
Min. BZK	Maryam Tallouch
Gemeente Amsterdam	Antoinette de Ruijter
Gemeente Amersfoort	Hillegonde Kiewiet
Min. VWS	Yara Spijker
SCP	Stella Hoff
Erasmus Universiteit Rotterdam	Menno Fenger
UWV	Katinka van Brakel

12 Bijlage 4 Rapportage aanvullend onderzoek ervaringen UWV met samenwerking in kader van participatiewet

Ervaringen UWV met samenwerking in kader van Participatiewet

datum 15 oktober 2015

auteur(s) Boukje Cuelenaere

Joris Mulder

12.1 Inleiding

12.1.1 Onderzoeksvraag

In de periode 2015 – 2019 worden de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet gemonitord in het kader van het Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet.[23] Een van de deelvragen in dit onderzoek heeft betrekking op de ervaringen, verbeterpunten en best practices van gemeenten met betrekking tot samenwerking met werkgevers, UWV en de dienstverlening aan werkgevers. De regionale Werkbedrijven in de 35 arbeidsmarktregio's zijn bedoeld om invulling te geven aan een eenduidige regionale aanpak voor bedrijven en mensen met een arbeidsbeperking om zo meer plaatsingen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. Daarbij wordt aangesloten op al bestaande regionale infrastructuur zoals werkpleinen en werkgeversservicepunten en wordt gebruik gemaakt van de expertise bij UWV en gemeenten.[24] In het onderzoek naar de ervaringen van gemeenten met de Participatiewet is niet gevraagd naar de ervaringen van UWV met de samenwerking met de gemeenten in de arbeidsmarktregio's. Het betreft de samenwerking in het algemeen en de regionaal Werkbedrijven in het bijzonder.
In aanvulling op de onderzoeken naar de ervaringen van de doelgroep van de Participatiewet, gemeenten en werkgevers, bestaat daarom de behoefte om ook het perspectief van UWV op de samenwerking mee te nemen. De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoord dient te worden is:

Wat zijn de ervaringen van UWV met de samenwerking met gemeenten in de arbeidsmarktregio's voor wat betreft de werkgeversdienstverlening en wat zijn de ervaringen van UWV met de (samenwerking in de) regionale werkbedrijven?

Het gaat hier om de samenwerking in het kader van de Participatiewet en niet om de andere terreinen waarop UWV en gemeenten samenwerken. CentERdata heeft dit onderzoek uitgevoerd als aanvulling op de werkzaamheden in het kader van de monitor ervaringen van gemeenten met de Participatiewet. Daarvoor zijn 18 arbeidsmarktregio's benaderd. Deze arbeidsmarktregio's komen overeen met de arbeidsmarktregio's waarin in het kader van het gemeenteonderzoek interviews zijn gehouden.

12.1.2 Onderzoeksopzet

In juli en augustus 2015 heeft CentERdata 14 interviews met UWV regiomanagers afgenomen die betrekking hebben op 16 arbeidsmarktregio's.[25] In twee gevallen is de regiomanager van UWV de manager voor twee regio's en de UWV vertegenwoordiger in twee regionaal Werkbedrijven. De regiomanager is de hoogst verantwoordelijke van de regionale vestiging van UWV Werkbedrijf. In een viertal interviews was ook de regionale manager Sociaal Medische Zaken (SMZ) aanwezig. SMZ is verantwoordelijk voor de beoordeling van arbeidsvermogen en de inzet van instrumenten voor

[23] Kamerstukken II, 2013-2014, 33566, nr. 65, 2 december 2013
[24] Tekst overgenomen uit nota van toelichting op AMvB waarin de vorming van de regionale Werkbedrijven is opgenomen (onderdeel van Besluit Suwi).
[25] Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek zijn alle 18 arbeidsmarktregio's uit het gemeente-onderzoek benaderd en hebben uiteindelijk 14 interviews (over 16 arbeidsmarktregio's) plaats kunnen vinden.

arbeidsbeperkte. Van de interviews zijn 9 face-to-face afgenomen en 5 telefonisch. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een itemlijst, zie bijlage.

De interviews hebben betrekking op 16 van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland. Op een aantal onderwerpen kwam een tamelijk eenduidig beeld naar voren en had bijvoorbeeld drie kwart van de geïnterviewden dezelfde ervaring. Toch waren er ook steeds uitzonderingen en heeft elke regio zijn eigen specifieke geschiedenis en praktijk. Daarmee kan gesteld worden dat dit onderzoek op hoofdlijnen een goed beeld geeft van een groot deel van de praktijk van de samenwerking vanuit het perspectief van UWV. Het is echter geen volledig beeld. De wijze waarop de samenwerking in de regio vorm krijgt en de geschiedenis die daarmee verbonden is, kan in elke regio verschillen. Het is aannemelijk dat er nog andere samenwerkingsvormen zijn dan in de interviews over de 16 regio's aan de orde zijn geweest.

12.1.3 Leeswijzer

Dit rapport bevat de bevindingen zoals die in de interviews naar voren zijn gekomen. Hierbij is het van belang dat de interviews een beeld geven van de ervaringen in de eerste helft van 2015. In deze periode is de samenwerking in het kader van de Participatiewet op gang gekomen. Zowel de landelijke regelgeving als de afspraken in de regio's zijn in deze periode en ook in de tweede helft van 2015, zo hoorden we in diverse interviews, nog aan verandering onderhevig. Dit onderzoek biedt daarom een momentopname van de ervaringen medio 2015 vanuit het perspectief van UWV.

Na deze inleiding gaat hoofdstuk 2 in op de organisatie van de regionaal Werkbedrijven, de taken daarbinnen en de rol van UWV daarin. De werkgeversdienstverlening komt aan de orde in hoofdstuk 3 waarna hoofdstuk 4 de praktijk van het matchen en plaatsen in het kader van de Participatiewet vanuit het perspectief van UWV beschrijft. De wijze waarop de kennis van de doelgroep van UWV gebruikt wordt, komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Tot slot geeft hoofdstuk 6 het beeld van de ervaringen van UWV met de samenwerking en de verwachtingen. Hier komen ook een aantal ervaren knelpunten naar voren.

12.2 Regionale Werkbedrijven en rol en ervaringen van UWV

Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen besproken.

- Hoe is de positie en de rol van UWV binnen het regionaal Werkbedrijf geregeld en wat is de wijze van organisatie van het regionaal Werkbedrijf?
- Wat is de ervaring met (samenwerking ten behoeve van) het opstellen van de arbeidsmarktanalyse en het marktbewerkingsplan?
- Wat is de ervaring van UWV met (samenwerking ten behoeve van) de afstemming van instrumenten binnen het regionaal Werkbedrijf?

Een regionaal Werkbedrijf is een (bestuurlijk) netwerk/platform dat wordt gevormd door minimaal de gemeenten, UWV, werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties. Andere partijen zoals een

SW-uitvoeringsorganisatie kunnen hierbij betrokken worden. Gemeenten hebben in de regionale Werkbedrijven de lead en werken samen met UWV en sociale partners. In dit samenwerkingsverband moeten in ieder geval afspraken gemaakt worden over: dienstverlening aan werkgevers, het zorgdragen voor een eenduidige inzet van instrumenten (zoals loonkostensubsidie, proefplaatsing en jobcoaching), de verstrekking van voorzieningen (zoals werkplekaanpassingen), de inzet van de no-riskpolis op grond van de Ziektewet en het maken van afspraken over de organisatie van beschut werk. Het is aan de regio om te bepalen wie de uitvoering hiervan doet. Daarnaast dient er een gemeenschappelijk marktbewerkingsplan te komen en moet de samenwerking worden geëvalueerd.[26]

Oprichting regionaal Werkbedrijf
In nagenoeg alle regio's waar dit onderzoek betrekking op heeft, is het regionaal Werkbedrijf opgericht en is de samenwerkingsovereenkomst ondertekend. In één regio is dit nog niet het geval. Daar moet de conceptovereenkomst nog voor besluitvorming langs de verschillende betrokken gemeenten. Het moment van oprichting varieert van het vierde kwartaal 2014 tot eind tweede kwartaal 2015.

Naamgeving regionaal Werkbedrijf
De benaming regionaal Werkbedrijf wordt niet in alle in het onderzoek betrokken regio's gebruikt. In een kwart van die regio's is voortgebouwd op een werkende RPA structuur (regionaal platform arbeidsmarkt) en wordt de naam RPA ook nog gebruikt in plaats van regionaal Werkbedrijf. In eveneens ongeveer een kwart van de regio's is gekozen voor een andere naam die al bekend was. Dit gaat dan om een naam voor het gezicht of loket dat voor de werkgeversdienstverlening wordt gebruikt. In ongeveer de helft van de regio's die in dit onderzoek betrokken zijn wordt het begrip regionaal Werkbedrijf actief gebruikt.

Organisatie rond regionaal Werkbedrijf
Het regionaal Werkbedrijf is het bestuurlijk overleg. In alle regio's zijn hier UWV, de sociale partners en de centrumgemeente in vertegenwoordigd. In de meeste regio's zijn ook andere gemeenten in de regio vertegenwoordigd, meestal per cluster / subregio. In één regio vertegenwoordigt de centrumgemeente alle gemeenten. Daarnaast hebben in een aantal regio's andere partijen zitting in het regionaal Werkbedrijf zoals de gezamenlijke SW-bedrijven en het onderwijs of één of meer grote werkgevers.

Dit bestuurlijk overleg komt in de meeste gevallen twee tot vier keer per jaar bijeen. Onder het bestuurlijk overleg hangen projectgroepen en het werkgeversservicepunt. Het werkgeversservicepunt is het belangrijkste vehikel voor de uitvoering van de gezamenlijke werkgeversdienstverlening. De projectgroepen en de aansturing van het werkgeversservicepunt komen 10-12 keer per jaar bij elkaar.
Samenwerking binnen regionaal Werkbedrijf
In ongeveer de helft van de regio's loopt de samenwerking soepel, aldus de geïnterviewden. In deze regio's bestaat de samenwerking tussen UWV en de gemeenten op het gebied van werkgevers-dienstverlening al langer. Mensen kennen elkaar dan ook al langer, vertrouwen elkaar en de communicatie verloopt langs korte lijnen.

---

26 AMvB: Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties

In een aantal regio's waar wij kwamen was sprake van een (zeer) grote gemeente en een aantal kleinere gemeenten. De verhoudingen tussen de grote gemeente en de kleinere gemeenten verschilden volgens de regiomanager UWV. We kwamen zowel regio's tegen waar deze verhouding volgens regiomanager UWV goed was als regio's waar kleinere gemeenten enigszins wantrouwig tegenover de grote gemeente stonden en zich afvroegen of hun belang wel voldoende behartigd werd in het samenwerkingsverband. Dit wantrouwen uit zich bijvoorbeeld in het niet direct delen van vacatures door de kleinere gemeenten.

De samenwerking binnen het regionaal Werkbedrijf wordt door de gesprekspartners niet in alle geïnterviewde regio's als vanzelfsprekend beschouwd. Er zijn regio's waar de regiomanager wantrouwen ervaart of waar hij ziet dat er wantrouwen is tussen de gemeenten onderling. Volgens de regiomanagers die dit ervaren heeft het wantrouwen jegens UWV in een aantal (3) regio's te maken met het sluiten van UWV-vestigingen in gemeenten waar de samenwerking tussen UWV en gemeente op gang gekomen was. Hier heeft een gemeente het gevoel dat UWV afspraken over gezamenlijk optrekken of het gezamenlijk inrichten van een locatie niet na komt. De sluiting van de UWV-vestigingen heeft plaatsgevonden in de periode 2011-2013 en was ingegeven door landelijke bezuinigingen. Waar er sprake is van onderling wantrouwen tussen gemeenten gaat dat volgens de regiomanager vaak al langere tijd terug. In ongeveer een vijfde van de regio's waar de interviews betrekking op hadden, zijn er zijn gemeenten die slecht met elkaar overweg kunnen, "dat is historisch zo gegroeid". Hier zijn de subregio's dan ook zo gevormd dat de betreffende gemeenten niet nauw met elkaar hoeven samen te werken. In deze regio's wordt UWV gezien als neutrale partij en ervaren de regiomanagers dat UWV "als smeerolie tussen de gemeenten" kan fungeren.

Arbeidsmarktanalyse en marktbewerkingsplan
Op twee regio's na waar dit bijna gereed is, hebben de regio's een arbeidsmarktanalyse en een marktbewerkingsplan gereed. Volgens de regiomanagers kreeg UWV van de andere samenwerkingspartners tamelijk vanzelfsprekend een leidende rol bij het opstellen van deze noitities: "voor de cijfers wordt naar UWV gekeken". De uitvoering van de arbeidsmarktanalyse is ofwel volledig door UWV gedaan of UWV heeft de input hiervoor geleverd. De arbeidsmarktanalyse is besproken binnen het regionaal Werkbedrijf en leverde geen noemenswaardige discussie op. Voor het opstellen marktbewerkingsplan hebben de meeste regio's een externe expert ingeschakeld. De aard van de marktbewerkingsplannen varieert van globaal tot specifiek met SMART geformuleerde doelen. In het laatste geval geeft UWV ook aan dat het marktbewerkingsplan als levend document gebruikt wordt voor de werkgeversbenadering.

Keuze loonwaarde instrument
Nog niet in alle geïnterviewde regio's is de keuze voor een loonwaarde instrument gemaakt. In drie regio's waar wij spraken is de keuze uitgesteld en worden voorlopig twee instrumenten gebruikt, te weten het UWV-instrument en een ander instrument dat al door een of meer gemeenten in de regio werd gebruikt. In twee van deze regio's tracht men een nieuw eigen instrument te ontwikkelen.

In de meeste regio's is de keuze gemaakt voor een ander gevalideerd instrument dan het instrument dat UWV gebruikte (drie kwart kiest voor Dariuz). De regiomanagers in deze regio's laten weten dat ze deze keuze accepteren, al vinden ze het eigen instrument beter geschikt. Zij zien dit als een voorbeeld

van de situatie dat de gemeente de lead heeft en dat UWV zich conformeert aan de keuzes die vanuit de gemeenten gemaakt worden. Vanwege deze verhoudingen gaan zij niet de discussie aan over de keuze van het loonwaarde instrument. In regio's waar een aanbesteding heeft plaatsgevonden kon UWV niet meedingen. Als voordelen van het eigen instrument wordt gezien dat het meer informatie over de cliënt bevat en een betere rapportagetool bevat. UWV heeft zich in alle geïnterviewde regio's naar eigen zeggen constructief opgesteld bij de keuze voor het loonwaarde instrument.

Afstemming overige instrumenten
De mate waarin de overige instrumenten zoals jobcoaching en proefplaatsing zijn geharmoniseerd binnen de gemeenten in de regio en UWV verschilt tussen de regio's. Voor de invoering van de Participatiewet hadden de gemeenten en UWV hun eigen instrumentarium, waarbij de instrumenten in sommige regio's met een goed lopend regionaal overleg al (enigszins) op elkaar afgestemd waren. Vanuit deze bestaande situatie was het de vraag welke instrumenten na de invoering van de Participatiewet en naast de landelijk inzetbare instrumenten vanuit de Participatiewet gebruikt zouden worden. Regiomanagers zien dat gemeenten soms aan hun eigen instrumenten hechten. In de regio's met een sterke centrale werkgeversbenadering is, in termen van de regiomanagers, 1 toolbox en 1 menukaart voor werkgevers tot stand gekomen. Andere regiomanagers geven aan dat de instrumenten "voor 90% geharmoniseerd" zijn of zoveel mogelijk geharmoniseerd zijn. Om de goede verhoudingen binnen het regionaal Werkbedrijf te bewaren laten de meeste regiomanagers zich niet uit over de instrumenten van de gemeenten die naast het landelijke instrumentarium ingezet worden. Een enkeling geeft aan dat hij de voorkeur geeft aan het instrument dat UWV gebruikt, bij voorbeeld in geval van jobcoaching, omdat dit volgens hem voor de kandidaten meer keuzemogelijkheden biedt. Ook geven verschillende regiomanagers aan dat zij van werkgevers (vertegenwoordigers) horen dat de variatie aan instrumenten binnen een regio verwarrend kan zijn voor werkgevers. Toch realiseren regiomanagers zich ook zich dat dit niet verwarrend hoeft te zijn als een werkgever met één gemeente met één set instrumenten te maken heeft.

12.3 Ervaringen met werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarkt-regio en rol UWV

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaring van UWV met (samenwerking ten behoeve van) de werkgeversdienstverlening binnen het regionaal Werkbedrijf. De werkgeversdienstverlening van UWV is gericht zich op een brede groep werkzoekenden en werkgevers. Hier gaat het om de werkgeversdienstverlening in het kader van de Participatiewet

De werkgeversdienstverlening gericht op het realiseren van de banenafspraak is een van de centrale opgaven van het regionaal Werkbedrijf. De werkgeversbenadering wordt uitgevoerd vanuit de werkgeversservicepunten.

Organisatie werkgeversdienstverlening
In de arbeidsmarktregio's is de werkgeversdienstverlening op verschillende wijzen georganiseerd. Uit de interviews komen globaal drie modellen naar voren.

Het eerste model is een benadering vanuit 1 locatie, met 1 logo, 1 telefoonnummer en 1 website. Hier is sprake van een centraal werkgeversservicepunt. Dit zijn we in twee regio's tegen gekomen. Hier werken de partners in het regionaal Werkbedrijf samen vanuit 1 locatie. De werkgevers hebben letterlijk 1 loket. Wel zijn er accounts verdeeld en hebben grote werkgevers en sectoren hun eigen contactpersoon. De regiomanagers vinden dit een prettig model omdat het overeenkomst met hun visie op een goede en efficiënte werkgeversbenadering. Zij ervaren ook dat de energie in de juiste dingen gaat zitten, zoals goede en eenduidige voorlichting richting werkgevers, "hetzelfde verhaal vertellen".

Het tweede model is een benadering met 1 logo en 1 website, maar vanuit meerdere locaties. Het gaat dan om 3 of 4 locaties die corresponderen met de subregio's. De verschillende locaties zijn ook in eerste instantie verantwoordelijk voor het vervullen van de vacatures in hun subregio en schalen op wanneer dit nodig is. In het geval bijvoorbeeld een grote werkgever in een subregio meerdere vacatures aanbiedt waar in de subregio nog niet genoeg kandidaten voor beschikbaar zijn, wordt dit gedeeld met de andere locaties en worden de vacatures vanuit het aanbod in de regio vervuld. Het motto dat we voor dit model een paar keer tegen kwamen was "lokaal doen wat lokaal kan en anders regionaal werken". De regiomanagers in deze regio's kunnen zich wel vinden in dit model omdat het vaak om een logische ordening van de arbeidsmarktregio gaat. De praktijk in arbeidsmarktregio's met dit model is verschillend. In ongeveer de helft van deze regio's is het op papier een gezamenlijke benadering maar komt het in de praktijk voor dat gemeente of subregio's de werkgevers apart benaderen. Regiomanagers denken dat dit slecht is voor het draagvlak voor de Participatiewet onder werkgevers en het beschikbaar stellen van banen. Zij horen dit in een aantal gevallen ook terug van de werkgeversvertegenwoordiger in het regionaal Werkbedrijf.

In het derde model zijn er in de regio verschillende werkgeversservicepunten. Zij werken met verschillende telefoonnummers en websites. Dit zijn we in drie regio's tegen gekomen. De UWV regiomanagers zijn niet gelukkig met dit model. Zij geven aan dat zij signalen van werkgevers ontvangen dat die van meerdere kanten benaderd worden en dat het onduidelijk is waar zij met vragen terecht kunnen. Ook de sociale partners in het regionaal Werkbedrijf zijn volgens de UWV-regiomanagers niet tevreden met dit model en dringen aan op een meer centrale werkgeversbenadering.

Enkele regiomanagers afkomstig uit een regio waar het tweede of derde model werd gehanteerd, merkte op dat de regionale samenwerking in de werkgeversbenadering soms bemoeilijkt wordt door wethouders die voor hun eigen gemeente een afspraak met een werkgever maken. Het komt voor, hoorden wij in verschillende interviews, dat een wethouder een afspraak maakt over banen voor de doelgroep die buiten de regionale afspraken om gaat. Soms belooft een wethouder dan ook zaken die niet goed in de regels te passen zijn, zoals een periode waarin mensen met behoud van uitkering gaan werken bij een werkgever. De betreffende bestuurder kan in zijn eigen college en bij de gemeenteraad hoge ogen gooien met dit soort afspraken. De regionale samenwerkingspartners, zowel UWV als de andere gemeenten, ervaren dit als voor de voeten gelopen worden.

In enkele regio's is bij het werkgeversservicepunt een (externe) aanjager of projectleider aangesteld, niet afkomstig van UWV of de gemeenten, om systematisch de werkgevers in de regio te informeren over de Participatiewet en gezamenlijk de mogelijkheden van de extra banen in het kader van de banenafspraak te onderzoeken. De regiomanagers die hiermee te maken hebben zijn hier erg enthousiast over. Zij geven aan dat het goed werkt dat letterlijk één persoon het verhaal aan werkgevers vertelt en aangeeft welke dienstverlening UWV en de gemeenten de werkgevers kan bieden. Op deze manier lukt het om werkgevers bereid te vinden banen voor de doelgroep beschikbaar te stellen.

Informatie voor werkgevers
In de meeste regio's zijn in de eerste helft van 2015 informatiebijeenkomsten voor werkgevers belegd waarbij de Participatiewet is toegelicht en is aangegeven hoe het werkgeversservicepunt werkgevers kan ondersteunen bij het realiseren van de extra banen in het kader van de banenafspraak. UWV heeft een grote rol gespeeld in de organisatie van deze bijeenkomsten. De vorm van de bijeenkomst verschilt en wordt meestal gekoppeld aan een netwerkbijeenkomst: een ondernemersontbijt, bedrijvenborrel of –lunch.

Wat betreft de schriftelijke voorlichting aan werkgevers ervaren de regiomanagers dat in ieder geval elke regio eigen voorlichtingsmateriaal wil maken. UWV heeft ook een landelijke informatiefolder voor werkgevers, maar de samenwerkingspartners in het regionaal Werkbedrijf vinden dat deze niet voldoet. De meeste regiomanagers hadden zelf graag een landelijke folder van UWV met ruimte voor regionale toevoegingen gezien. Nu wordt in de meeste regio's apart voorlichtingsmateriaal gemaakt. Sommige regiomanagers kunnen hier wel begrip voor opbrengen, anderen vinden dit niet een effectief gebruik van middelen. De inhoud van de voorlichting hangt af van de organisatie van de werkgeversdienstverlening in de regio.

Reactie werkgevers
In het algemeen ervaren de regiomanagers dat werkgevers de noodzaak zien om de extra banen in het kader van de banenafspraak beschikbaar te stellen. Wel is het nog moeilijk om volume te maken en voldoende en geschikte banen bij werkgevers te realiseren. De regiomanagers zien dat het nog wel lukt om een of enkele afspraakbanen bij een werkgever te realiseren, maar dat werkgevers nauwelijks in staat zijn grotere aantallen afspraakbanen beschikbaar te stellen. Zij zien dat werkgevers tegen organisatorische problemen aanlopen wanneer het gaat om meerdere afspraakbanen. Zo benadrukt een regiomanager dat het de kunst is om grote werkgevers zover te krijgen dat zij meerdere afspraakbanen ter beschikking stellen waarbij bijvoorbeeld een aantal taken afgesplistst kunnen worden en één leidinggevende met een groep werknemers met een indicatie banenafspraak kan werken. Een instrument dat volgens de regiomanagers werkgevers behulpzaam kan bij het onderzoeken hoe in hun organisatie een of meer banen geschikt gemaakt kunnen worden voor de doelgroep afspraakbanen, is de arbeidsanalyse waarbij een arbeidsanalist in een bedrijf concreet de mogelijkheden van het opsplitsen van taken onderzoekt zodanig dat dit kan leiden tot een baan voor de doelgroep van de banenafspraak. UWV verzorgt deze dienstverlening. UWV krijgt inmiddels meer vragen hiernaar van werkgevers, meestal naar aanleiding van een contact met (hun contactpersoon vanuit) het werkgeversservicepunt waarbij de werkgevers informatie kregen over deze mogelijkheid.

12.4 Matchen en plaatsen

In dit hoofdstuk staat de ervaring van UWV met de samenwerking gericht op het matchen van kandidaten en het realiseren van de banenafspraak centraal.

Matching

De vraag die in de interviews de meest sterke reactie opriep, was de vraag of er gebruik gemaakt wordt van een gezamenlijke matchingstool en of het aanbod en de vraag transparant uitgewisseld worden in de regio. Geïnterviewden reageerden bijvoorbeeld met “dit is een pijnlijke vraag” en “dat is echt een knelpunt”.

De werkzoekenden met een uitkering van UWV en de werkzoekenden die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen, zijn niet in hetzelfde systeem opgenomen. UWV gebruikt hier Sonar voor en de gemeenten gebruiken of geen systeem of een eigen CRM systeem[27] met een toegevoegde applicatie.[28] Dit leidt ertoe dat managers van gemeenten en UWV en uitvoerders die de matching verzorgen niet in elkaars bestanden kunnen kijken en alleen de ‘eigen’ werkzoekenden zien en kunnen matchen. UWV ervaart daarbij dat bijna alle gemeenten moeite hebben om hun eigen bestand in beeld te krijgen. Wanneer voor een plaatsing gekeken wordt of er kandidaten vanuit de gemeenten beschikbaar zijn, dan noemen verschillende regiomanagers dat de gemeente-kandidaten op een “houtje-touwtje”-manier in beeld gebracht moeten worden.
Verschillende regiomanagers bepleiten het gebruik van Sonar door de gemeenten, omdat zij vinden dat dit systeem zowel het inzicht in de beperkingen en competenties goed in beeld brengt als een goede rapportagetool bevat.
Ook de vraagkant is niet in alle geïnterviewde regio’s in 1 systeem bij elkaar gebracht. UWV heeft de werkgevers via WBS[29] in beeld en niet alle gemeenten maken daar gebruik van. Zij maken soms nog gebruik van eigen CRM-systemen. Volgens de regiomanagers kan dit te maken hebben met capaciteitsgebrek bij de gemeenten (om de omzetting te realiseren en de WBS applicatie te gaan gebruiken) of met gehechtheid van een gemeente aan de eigen systematiek om het contact met de werkgevers te onderhouden. Vanuit het perspectief van de regiomanagers ligt het voor de hand gebruik te maken van het UWV-systeem. In de interviews geven zij niet aan zicht te hebben op een gelijkwaardig alternatief systeem.
Wat betreft de uitwisseling van gegevens van de kandidaten en van werkgevers ervaren verschillende regiomanagers dat er op de werkvloer wel uitwisseling plaatsvindt maar dat er op management en bestuurlijk niveau discussie over is en dat dit niet soepel verloopt. Dit betekent dat klantmanagers en werkcoaches van gemeenten en UWV wel informatie over kandidaten en vacatures uitwisselen waarbij ze inzicht geven in elkaars systemen, maar dat bestuurders nog vasthouden aan hun eigen systemen,

[27] Customer Relation Management systeem
[28] Ook uit het onderzoek “Ken uw klanten”van de Inspectie SZW uit juli 2014, komt naar voren dat gemeenten verschillende registratiesystemen gebruiken en dat er ook binnen gemeenten soms verschillende systemen bestaan. De kennis van het eigen klantenbestand is voor gemeenten een belangrijk aandachtspunt blijkt onder meer uit onderzoeken van de Inspectie.
[29] WBS: Werkcoach Bemiddelingsservice, UWV systeem voor vacature registratie en matching

waarbij de regiomanagers denken dat dit soms meer een politieke dan een praktische achtergrond heeft.

Ervaren samenwerking gericht op plaatsen en realiseren banenafspraak

Binnen de regionale Werkbedrijven zijn de werkgeversservicepunten in de meeste regio's de organisatie van waaruit de werkgevers benaderd worden en de matching van kandidaten met vacatures plaats vindt. In de werkgeversservicepunten wordt al jaren samengewerkt om de werkgevers aan geschikt personeel te helpen, waarbij de focus ligt op het plaatsen van mensen met een uitkering. De doelgroep waar het bij de Participatiewet om gaat is niet nieuw voor UWV deze was vanuit de Wajong al bekend. Wat als nieuw ervaren wordt, is het 'target', zoals de regionale vertaling van het aantal afspraakbanen voor de regio wordt benoemd.

In de meeste regio's is hier vanuit het marktbewerkingsplan een aansturing gegeven gericht op sectoren of subregio's. De regiomanagers merken dat het realiseren van banen voor de doelgroep in bepaalde sectoren soepeler loopt dan in andere sectoren. Dat heeft in hun beleving zowel te maken met de mate waarin een sector door de crisis is getroffen, zo zijn er nu weinig mogelijkheden in de bouw, als met het type werk in een sector. De financiële dienstverlening biedt volgens een regiomanager die hiermee te maken heeft minder makkelijk mogelijkheden voor de doelgroep. Een andere regiomanager geeft aan dat de werkgelegenheid in haar regio voornamelijk in de zorg en het onderwijs zit en dat hier ook weinig mogelijkheden voor werk voor de doelgroep is. Deze sectoren of grote werkgevers worden vanuit het regionaal Werkbedrijf extra benaderd om ook over minder voor de hand liggende mogelijkheden te praten. Een sector die regelmatig genoemd wordt als mogelijkheid om meerdere plaatsen te realiseren, is de retail. Een aantal grote winkelketens is een belangrijke aanbieder van banen voor de doelgroep. Enkele regiomanagers geven daarbij aan dat UWV landelijk ook ruimte moet laten voor regionale invulling van de afspraken. Zo is het voorgekomen dat UWV landelijk al afspraken had gemaakt met een grote werkgever, terwijl dit niet voldoende bekend was binnen de regio's waardoor deze werkgever ook op regionaal benaderd werd.

Kandidaten: aanvragen indicatie doelgroepregister en advies beschut werk

Naar aanleiding van de brief van de staatsecretaris van 8 mei 2015, is het proces van beoordelen aangepast, zie ook het kader hierover in hoofdstuk 5. Leerlingen van VSO/PrO/MBO-entreeopleiding die op school hebben gezeten in periode 10-9-14 t/m 17-7-15 en die door de betreffende school worden aangeleverd bij UWV worden tijdelijk opgenomen in doelgroepenregister, er volgt later nog een beoordeling voor de indicatie. Hierdoor is het doelgroepregister naast de groep Wajongers met arbeidsvermogen van UWV, personen met een WSW indicatie of WIW/ID baan verder gevuld.

Er zijn nog weinig aanvragen voor een indicatie banenafspraak voor kandidaten vanuit de gemeente al neemt dit sinds een paar maanden wel toe. Bij ongeveer de helft van de regio's in het onderzoek gaat het nog om een klein aantal aanvragen vanuit de gemeente, hooguit 20. Bij de andere regio's gaat het al om iets substantiëlere aantallen.

De regiomanagers ervaren dat gemeenten tijd nodig hebben om hun werkprocessen zo op orde te krijgen dat zij de juiste kandidaten voor het doelgroepregister kunnen identificeren en aanmelden. Gemeenten maken daarvoor wel gebruik van de expertise van UWV, maar moeten ook een deel zelf uitvoeren en dit vraagt nog tijd.

Onderdeel van het nieuwe werkproces is dat de jonggehandicapten die afgewezen worden door UWV voor een Wajonguitkering een voorlopige indicatie doelgroepregister krijgen en dat hun burgerservicenummers aan de gemeente worden doorgegeven. De ervaring van UWV of de gemeente deze jongeren ook oppakt en nagaat welke begeleiding zij nodig hebben, verschilt sterk. De ene gemeente is hier actiever mee dan de andere. Volgens de regiomanagers heeft dit vooral te maken met de wijze waarop de gemeentelijke uitvoering is georganiseerd en de mate waarin de gemeente zicht heeft op het eigen bestand.

Aanvragen voor advies beschut werk zijn nog nauwelijks ingediend in de regio's. In drie kwart van de regio's zijn nog geen adviezen aangevraagd. In de andere regio's gaat het om echt kleine aantallen, een of twee aanvragen. De regiomanagers hebben geen zicht op de reden waarom deze aanvragen nog niet zijn ingediend.

Overige instrumenten
Er zijn in de onderzoeksperiode nauwelijks verzoeken om informatie of advies gekomen van gemeenten voor de overige instrumenten zoals de no-riskpolis, informatie over jobcoachvoorzieningen, werkplekaanpassingen, medische urenbeperking en studietoeslag.

Vraag werkgevers
Werkgevers bieden wel extra banen in het kader van de banenafspraak aan in de meeste regio's. Daarbij signaleren de geïnterviewde regiomanagers enkele problemen. Ten eerste gaat het daarbij soms nog om kleine aantallen vacatures en is het nog zaak om volume te maken. Ten tweede is de doelgroep dermate complex dat niet alle kandidaten in staat zijn de aangeboden banen in te vullen. Als werkgevers met de kandidaten geconfronteerd worden schrikken zij soms terug en geven ze aan dat ze voor mensen met dit type beperkingen geen werk hebben. Het gaat dan om jongeren met complexe problematiek, die bijvoorbeeld zowel een ontwikkelingsstoornis hebben als uit een sociaal zwak milieu komen. Zolang er sprake is van niet te zware beperkingen gaat het plaatsen van mensen uit het doelgroepenregister volgens een groot deel van de regiomanagers eigenlijk makkelijk.

Realiseren plaatsingen
Tot augustus 2015 zijn plaatsingen in de extra banen gerealiseerd. Verreweg het grootste deel van deze plaatsingen komt voor rekening van de Wajongers, aldus de geïnterviewden. Verschillende regiomanagers geven aan dat ze nog nooit zoveel Wajongers hebben geplaatst als dit jaar en dat ze het target voor dit jaar al gerealiseerd hebben. Door de invoering van de wet Banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten is het aantal werkgevers dat banen voor deze doelgroep beschikbaar stelt toegenomen constateren de regiomanagers. In een regio met een G4-gemeente was zelfs al sprake van meer vacatures dan kandidaten die daar op geplaatst konden worden. Het ging om banen met relatief ongunstige arbeidsvoorwaarden, waaronder contracten met weinig uren, waar de kandidaten die hiervoor in aanmerking kwamen, banen bij een soortgelijke werkgever met betere voorwaarden prefereerden. Ook komt het voor dat er wel banen zijn maar dat er geen geschikte kandidaten zijn. De werkgevers selecteren ook uit de doelgroep, zij geven de voorkeur aan de kandidaten met de meeste mogelijkheden en de minste beperkingen, zo meldt zekerde helft van de regiomanagers. Voor deze plaatsingen wordt de bestaande infrastructuur van het werkgeversservicepunt gebruikt. De samenwerking met de gemeenten levert volgens de regiomanagers op het punt van plaatsingen tot nu

toe nog weinig resultaten op omdat de gemeenten ten tijde van de interviews nog weinig kandidaten in het doelgroepregister hadden.

UWV heeft ook taken na de plaatsing van deze Wajongeren. Zij hebben begeleiding nodig, de inzet van een jobcoach en voorzieningen en moeten in geval van uitval weer opgepakt worden.[30]

Het aantal aanvragen indicatie doelgroepregister van kandidaten die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen is nog beperkt, al merkt ruim de helft van de regiomanagers dat dit sinds de nieuwe aanmeldprocedure snel toeneemt.

Over het doelgroepregister blijken nog verschillende misverstanden bij de gemeentelijke uitvoering te bestaan, volgens de regiomanagers. Het misverstand dat door zeker de helft van de regiomanagers wordt genoemd is dat het gebruikt kan worden om te matchen. De regiomanagers geven aan dat dit niet het geval is. Het is geen openbaar register waar gemeenten en UWV toegang toe hebben. UWV weet alleen welke 'eigen' kandidaten een indicatie banenafspraak hebben en als het goed is weten gemeenten dat ook van 'hun' kandidaten. UWV heeft dus geen zicht op de kandidaten van de gemeente met een indicatie. Om te plaatsen is het nodig dat een kandidaat met indicatie beschikbaar is voor een werkgever. Regiomanagers geven aan dat het niet mogelijk is dat er eerst een vacature is en dat daar een kandidaat uit het doelgroepregister bij gezocht kan worden. De kandidaat moet al bekend zijn en dan kan gecheckt worden of iemand een indicatie heeft. Ook werkgevers kunnen aan de hand van het burgerservicenummer van een kandidaat vragen of betrokkene in het doelgroep register is ogenomen. De regiomanagers merken dat deze werkwijze nog niet bij alle gemeenten bekend is.

Verschillende regiomanagers geven aan dat hoewel zij op dit moment veel Wajongers plaatsen, zij niet weten of dat voldoende is om het gevraagde aantal extra banen te realiseren. Het is voor hen namelijk niet duidelijk hoe geteld wordt en welke banen als extra banen geteld worden. Vooral de vraag op welke wijze in de telling rekening moet worden gehouden met uitval is volgens de regiomanagers nog niet beantwoord. Als een kandidaat met een indicatie banenafspraak geplaatst wordt en later weer uitvalt waarna een andere kandidaat bij die werkgever geplaatst wordt, telt dit dan als twee plaatsingen of als een plaatsing?

SW-wachtlijsten

Mensen die op 31 december 2014 een Wsw-indicatie hadden en op de wachtlijst stonden zijn per definitie opgenomen in het doelgroepregister. In driekwart van de regio's is de dienstverlening aan deze kandidaten apart door gemeenten en UWV opgepakt. In één regio is men nog bezig om de kandidaten op de wachtlijst in beeld te krijgen. UWV heeft de mensen op de wachtlijst met een Wajong-uitkering dienstverlening geboden en de gemeenten doen dat voor de kandidaten die onder hun verantwoordelijkheid vallen. De regiomanagers van UWV hebben er geen zicht op of en hoe gemeenten dat in de praktijk doen. Daarbij merken verschillende regiomanagers op dat de wachtlijst in het voorafgaande jaar opgeschoond was en dat er weinig kandidaten meer op de wachtlijst stonden.

[30] Beëindiging van de baan van een Wajonger komt regelmatig voor. De Monitor Arbeidsparticipatie 2014 van UWV meldt dat van de Wajongeren die in 2012 aan het werk kwamen, een jaar later nog 46% aan het werk was. Ruim de helft was niet meer aan het werk, veelal omdat een tijdelijk contract niet verlengd was.

In enkele regio's is de dienstverlening aan degene die op de wachtlijst stonden als een project opgepakt waar ook subsidie voor is ontvangen. De resultaten van deze samenwerking zijn nog niet bekend omdat deze projecten recent gestart zijn.

12.5 Gebruik UWV kennis van doelgroep

De nieuwe doelgroep voor de banenafspraak die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt komt deels overeen met de groep die voorheen recht had op een Wajong uitkering, de jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Ten behoeve van de dienstverlening aan deze groep had UWV Wajong-netwerken opgezet. Met de komst van de Participatiewet dienden deze netwerken te worden overgedragen naar de gemeenten.

Wajong-netwerken
Op één van de geïnterviewde regio's na zijn de Wajong-netwerken inmiddels overgedragen aan de gemeenten. Het moment waarop dit is gebeurd varieert van een regio die daar eind 2014 al stappen in had gezet tot een regio die dat net voor de zomer heeft gerealiseerd. In een regio wordt aangegeven dat men weliswaar de overdracht aan het voorbereiden is maar dat dit pas zal gebeuren als de gemeenten daar klaar voor zijn en dit is nog niet in alle gemeenten in deze regio het geval. De mate waarin UWV nog betrokken blijft bij de netwerken verschilt tussen de regio's en heeft te maken met de wijze waarop de netwerken zijn overgedragen. In alle gevallen is het voorzitterschap overgedragen aan, meestal, de centrumgemeente. In een aantal regio's ondersteunt UWV de netwerken nog secretarieel. In een aantal regio's benoemt de regiomanager expliciet het belang dat UWV nog een vinger aan de pols houdt. In een regio blijft UWV nog wel de voorlichtingsbijeenkomsten voor schoolverlaters organiseren, waar zij ook MEE en schuldhulpverlening bij betrekken.

Informatieoverdracht aan gemeenten
De overdracht van de Wajong-netwerken naar de gemeenten is een onderdeel van de overdracht van de expertise van UWV over deze doelgroep aan de gemeenten. Alle regiomanagers geven aan dat UWV de gemeenten in de arbeidsmarktregio actief informeert over de werking van de banenafspraak en het doelgroepregister en voorlichting geeft over de doelgroep.[31]

De voorlichting van UWV houdt in dat UWV informatiebijeenkomsten organiseert op alle niveaus: bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend. Niet in alle geïnterviewde regio's vindt de voorlichting even intensief op alle drie niveaus plaats, maar overal wordt volgens de geïnterviewden concrete informatie gegeven aan klantmanagers en managers van de gemeenten. Daarbij merkt de helft van de regiomanagers op dat de gemeenten veel informatie nodig hebben, dat de informatie moeilijk blijft hangen en dat ook door personele wisselingen bij de gemeenten de informatie regelmatig herhaald moet worden. Verschillende regiomanagers geven aan dat gemeenten veel behoefte hebben aan deze informatie. De regiomanagers merken ook op dat gemeenten in verhouding minder dan UWV te

[31] UWV heeft de visie op de samenwerking in het kader van de veranderingen die onder meer de Participatiewet met zich meebrengt geformuleerd als ondersteuning met uitgestoken hand. Daarbij wil UWV de samenwerkingspartners graag van dienst zijn, zo formuleert UWV in het missie document 'UWV op weg naar 2017, een uitgestoken hand' (versie 1.0 2014).

maken hebben met de regelgeving ten aanzien van het doelgroepregister en de banenafspraak omdat het grootste deel van de gemeente klanten niet tot de doelgroep behoort.

Naast de voorlichting biedt UWV ook concreet de helpende hand aan gemeenten bij het aanvraagproces voor de indicatie banenafspraak. Wanneer gemeenten aangeven dat ze hier behoefte aan hebben biedt UWV aan om bij de gemeenten mee te kijken naar de dossiers en uit te leggen waar gemeenten op moeten letten bij de aanvraag en aan te geven welke kandidaten waarschijnlijk voor een indicatie banenafspraak in aanmerking komen. UWV kijkt zo mee met de gemeenten aan de voorkant van het aanvraagproces. Dit gebeurt zeker in de helft van de geïnterviewde regio's. In de loop van 2015 is de vraag van gemeenten aan UWV naar deze dienstverlening toegenomen. Ten tijde van de interviews hadden de regiomanagers de indruk dat de UWV-kennis van de doelgroep voldoende benut werd en dat de gemeenten daar ook behoefte aan hebben.

Voor dit proces zijn arbeidsdeskundigen vrijgemaakt die aangeduid worden als dedicated ad's. Elke regio heeft twee tot drie dedicated ad's die samen met de gemeenten naar het aanvraagproces kunnen kijken en bij wie gemeenten met vragen terecht kunnen. De geïnterviewde regiomanagers merken dat deze dienstverlening van UWV goed gebruikt en gewaardeerd wordt door de gemeenten. De financiering van de dedicated ad loopt tot eind 2015 en enkele regiomanagers hopen dat deze financiering verlengd wordt omdat gemeenten nog niet klaar lijken met het overnemen van deze expertise.

De meeste regiomanagers merken dat de gemeenten vanaf de verandering in de aanmeldingsprocedure (brief 8 mei 2015) met vragen bij UWV komen. De vragen gaan over de afbakening van de doelroep en de wijze waarop gemeenten een (kansrijke) indicatie doelgroepregister kunnen aanvragen. In een aantal regio's gebeurde dit ook daarvoor al, maar in andere regio's ervaarden de geïnterviewde regiomanagers dat er nog wantrouwen heerste tegenover UWV. Dat had onder meer te maken met de kosten die de gemeenten voor 8 mei voor elke aanvraag indicatie doelgroepenregister afzonderlijk aan UWV moesten betalen. Een andere reden voor het wantrouwen is meer historisch gegroeid. Enkele regiomanagers vermelden dat gemeenten UWV in hun regio in het verleden als dominant heeft ervaren.

Werkproces UWV bij Beoordeling Arbeidsvermogen, zoals ingericht naar aanleiding van brief van 8 mei 2015 van staatsecretaris aan Tweede Kamer. [32]
Vanaf 1 juli voert UWV de Beoordeling arbeidsvermogen uit. Bij deze beoordeling onderzoekt UWV of iemand arbeidsvermogen heeft en in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen. En zo nee, of hij een Indicatie banenafspraak kan krijgen. Met deze indicatie wordt iemand opgenomen in het doelgroepregister. Als uit de beoordeling blijkt dat iemand geen arbeidsvermogen heeft, dan bekijkt UWV of hij een Wajong-uitkering kan krijgen. Dat alles gebeurt in één beoordeling. Iedereen kan vanaf 15 juni 2015 een aanvraag Beoordeling arbeidsvermogen indienen bij UWV. Het aanvraagformulier kan samen met een ouder, begeleider, mentor of iemand van de gemeente ingevuld worden.
Bij de beoordeling bekijken verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen van UWV het arbeidsvermogen van de aanvrager. De beoordeling kan leiden tot vijf verschillende uitkomsten:

1. Iemand heeft duurzaam geen arbeidsvermogen. In dat geval kan hij in aanmerking komen voor de Wajong 2015.
2. Iemand heeft arbeidsvermogen en is niet in staat het wettelijk minimumloon te verdienen. Hij behoort daarmee tot de doelgroep van de banenafspraak. In dat geval krijgt hij een Indicatie banenafspraak en wordt ingeschreven in het doelgroepregister.
3. Iemand heeft arbeidsvermogen, maar heeft een hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van het werk nodig. In dat geval krijgt hij een Indicatie banenafspraak en wordt ingeschreven in het doelgroepregister. UWV signaleert aan de gemeente dat iemand alleen met een hoge mate van ondersteuning en aanpassing van het werk in staat is om arbeid te verrichten. Op basis van deze terugkoppeling kan de gemeente conform de wet een advies beschut werk bij UWV aanvragen.
4. Iemand heeft tijdelijk geen arbeidsvermogen, maar die situatie is niet duurzaam. In dat geval krijgt hij een Indicatie banenafspraak als hij minder dan het wettelijk minimumloon kan verdienen. Hij valt wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente als het gaat om begeleiding en participatie.
5. Iemand heeft arbeidsvermogen en is in staat het wettelijk minimumloon te verdienen. Hij valt hiermee niet onder de doelgroep van de banenafspraak.

UWV bekijkt dus alle mogelijke situaties, zodat iemand maar één keer naar UWV hoeft voor een beoordeling. De burger en de gemeente worden op de hoogte gesteld van de uitkomst van de beoordeling van UWV.

In de arbeidsmarktregio's heeft UWV met een groot aantal gemeenten te maken, dit varieert van 8 tot 22 gemeenten. In de meeste arbeidsmarktregio's zijn de gemeenten geclusterd in 3 of 4 subregio's. de voorlichting van UWV vindt echter in de meeste gevallen op gemeenteniveau plaats. Dit betekent dat de regionale UWV-vestiging een groot aantal gemeenten moet bedienen. De regiomanagers ervaren dat dit veel capaciteit in beslag neemt en dat nog niet duidelijk is wanneer gemeenten deze expertise kunnen overnemen.

12.6 Ervaringen en verwachtingen van samenwerking

Tot slot gaan we hier in op de ervaring van UWV met de samenwerking en de verwachtingen van het effect van de samenwerking met gemeenten op het arbeidsmarktbeleid in de regio en het aan het werk helpen van meer arbeidsbeperkten.

[32] http://www.samenvoordeklant.nl/actueel/nieuws/nadere-informatie-werkproces-beoordeling-arbeidsvermogen

Ervaring samenwerking met gemeenten sinds invoering Participatiewet

In ongeveer een kwart van de geïnterviewde regio's wordt aangegeven dat de samenwerking goed is en dat dit voortkomt uit goede verhoudingen in het verleden. Hier ervaarden de UWV regiomanagers al een solide samenwerkingsbasis op het moment van invoering van de Participatiewet. In deze regio's benoemen zij de goede onderlinge persoonlijke verhoudingen als succesfactor voor de prettige samenwerking.

In ongeveer drie kwart van de geïnterviewde regio's ervaart UWV de samenwerking met de partners in het regionaal Werkbedrijf als beter of intensiever dan voorheen. Waar de samenwerking als 'beter' wordt getypeerd, geven de regiomanagers aan dat er voorheen meer onderlinge spanningen waren waarbij gemeenten niet in alle gevallen graag met UWV samenwerkten. De regiomanagers ervaren dat dit nu beter gaat, al geeft een enkele regio daarbij aan dat het nog steeds een beetje moeizaam gaat. Dit uit zich bijvoorbeeld in communicatie die niet met alle samenwerkingspartners gedeeld wordt door de gemeenten.

UWV regiomanagers die de samenwerking met gemeenten als intensiever benoemen komen vanuit een situatie waar er al werd samengewerkt in de regio zonder noemenswaardige spanningen. De geïnterviewde regiomanagers vinden het een goede zaak dat nu duidelijk is wie de regie heeft, namelijk de gemeenten. De noodzaak tot samenwerking is er nu en het is duidelijk dat gemeenten de lead hebben. UWV kan zich daar aan conformeren en vanuit dat uitgangspunt samenwerken.

Een paar zaken bemoeilijken de samenwerking met gemeenten volgens een groot deel van de geïnterviewde regiomanagers. Breed gedeeld is het punt van de ICT-systemen die niet op elkaar aansluiten. Hierdoor moet de matching deels handmatig gebeuren en moet steeds een tijdrovend beroep op de gemeenten gedaan worden. Daaraan verwant is het feit dat er regionaal geen of alleen met moeite inzicht verkregen kan worden in de aantallen kandidaten in het doelgroepregister en de aantallen plaatsingen. Een ander punt dat ook in bijna alle interviews naar voren kwam is dat het lastig is om gezamenlijk in de regio doelen te bereiken als de gemeenten hun afzonderlijke eigen targets voor het aantal plaatsingen hebben. Dit bevordert het vasthouden van vacatures voor de eigen kandidaten waardoor soms langer dan nodig gewacht wordt met het uitwisselen van vacatures of van kandidaten.

Rol centrumgemeente

In het regionaal Werkbedrijf zijn de centrumgemeenten de centrale partner die de leiding moeten nemen. De centrumgemeenten zijn ook het adres voor de verdeling van de middelen en het aanvragen van subsidies. De regiomanagers zijn niet in alle geïnterviewde regio's tevreden over hoe de centrumgemeenten deze rol oppakken. Ongeveer de helft van de regiomanagers geeft aan dat de centrumgemeente de regierol onvoldoende krachtig oppakt. Ook ervaren zij niet altijd dat de centrumgemeente de belangen van alle gemeenten in de regio behartigt. UWV ziet dat hierdoor een aantal gevolgen kunnen optreden. Ten eerste kunnen andere gemeenten of subregio's in de regio hun eigen koers varen en is er daardoor minder sprake van een gemeenschappelijke benadering. Dit geldt voor de werkgeversbenadering maar ook voor de dienstverlening aan klanten. Ten tweede kan de regio subsidies mislopen als de centrumgemeente hier niet het voortouw in neemt en dit actief

aanvraagt. Tot slot kan het zijn dat hierdoor de andere gemeenten ook minder actief worden waardoor het moeilijker is om in deze regio de doelen van de Participatiewet te realiseren.
De andere helft van de regiomanagers is juist goed te spreken over hoe de centrumgemeente zijn rol oppakt. Zij zien een actieve gemeente die “de kikkers in de kruiwagen houdt”.

Voor UWV is het van belang hoe de centrumgemeente zijn rol oppakt zo blijkt uit de interviews. In die regio’s waar dat goed loopt ervaren de regiomanagers dat UWV ook meer kan realiseren wat betreft werkgeversbenadering en matching en plaatsing. In regio’s met een minder actieve centrumgemeente spoort UWV de centrumgemeente aan en geven de geïnterviewde regiomanagers aan dat UWV op enkele aspecten de rol van de centrumgemeente deels lijkt over te nemen. Hierbij kan het gaan om het informeren van werkgevers en het overleg over de wijze van matching of het harmoniseren van instrumenten.

Verwachting van effect samenwerking
De meeste geïnterviewde regiomanagers verwachten dat goede samenwerking van UWV met de gemeenten leidt tot meer en betere plaatsingen van mensen met een arbeidsbeperking. Zij verwachten dat UWV en gemeenten werkgevers hierdoor meer met dezelfde informatie over bijvoorbeeld de instrumenten die mogelijk zijn benaderen. Ook denken zij dat de informatie over de doelgroep en over wat de doelgroep nodig heeft in werk beter op elkaar afgestemd wordt en dat werkgevers hierdoor duidelijker informatie krijgen. Als de samenwerking ook zou leiden tot beter zicht op het totale werkzoekendenbestand en de kandidaten van UWV en gemeenten met een indicatie banenafspraak, dan kan de samenwerking ook tot snellere matching leiden. De meeste geïnterviewde regiomanagers geven aan dat zij dit laatste wel voor de toekomst verwachten maar dat dit nog nauwelijks realiteit is.

Rol sociale partners in samenwerking
De geïnterviewde regiomanagers ervaren dat de sociale partners ook aandringen op een soepele samenwerking tussen UWV en gemeenten. Zij snappen soms niet wat het probleem bij de samenwerking is. De sociale partners stimuleren daarmee volgens de regiomanagers de samenwerking binnen het regionaal Werkbedrijf. Een aantal regiomanagers ervaart dat sociale partners druk uitoefenen op gemeenten en UWV om eventuele verschillen overboord te zetten. Aan de andere kant merkt een aantal regiomanagers op dat sociale partners hun achterban wat actiever kunnen stimuleren om hun aandeel aan de banenafspraak te leveren. Dat betekent dat de werkgeversorganisaties werkgevers moeten motiveren om banen voor de doelgroep beschikbaar te stellen en dat de vakorganisaties hun achterban op deze nieuwe groep collega’s met hun beperkingen moet voorbereiden.

12.7 Samenvatting en conclusies

Onderzoek ervaringen UWV met samenwerking
In de periode 2015 – 2019 worden de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet gemonitord in het kader van het Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet. In aanvulling op de in dit kader afgesproken onderzoeken heeft CentERdata in opdracht van het ministerie van SZW

onderzoek gedaan naar het perspectief van UWV op de samenwerking in het kader van de Participatiewet. In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal.

Wat zijn de ervaringen van UWV met de samenwerking met gemeenten in de arbeidsmarktregio's voor wat betreft de werkgeversdienstverlening en wat zijn de ervaringen van UWV met de (samenwerking in de) regionale werkbedrijven?

In juli en augustus 2015 zijn interviews afgenomen met 14 regiomanagers die betrekking hebben op 16 van de 35 arbeidsmarktregio's. Het gaat dus met name om de ervaringen in de eerste helft van 2015 en in de aanloop naar de invoering van de Participatiewet.

Samenwerking binnen regionaal Werkbedrijf
Het regionaal Werkbedrijf is in nagenoeg alle regio's waar dit onderzoek betrekking op heeft opgericht. De geïnterviewde regiomanagers ervaren dat de samenwerking in de regio's verschilt. In sommige regio's verloopt de samenwerking soepel en is er zowel sprake van vlotte en open samenwerking tussen gemeenten en UWV als tussen gemeenten onderling. In andere regio's loopt dit op onderdelen minder soepel. Dit heeft in de meeste gevallen te maken met de verhoudingen tussen gemeenten onderling. UWV kan hier als smeerolie dienen, volgens de regiomanagers. Zowel in regio's met een soepele als met een meer stroeve samenwerking, wijzen de regiomanagers op het belang van de persoonlijke verhoudingen. Goede persoonlijke verhoudingen kunnen de samenwerking naar een hoger plan tillen en vergemakkelijken. Het omgekeerde komt echter ook voor. In die regio's waar de samenwerking minder soepel loopt zien de regiomanagers dat dit leidt tot het aanspreken van werkgevers vanuit verschillende (werkgeversservice)punten met verschillende instrumenten. Hier is de een-loket-benadering voor werkgevers nog niet gerealiseerd. In het verband van het regionaal Werkbedrijf wijzen werkgeversvertegenwoordigers hier soms op, wat door de regiomanagers ervaren wordt als een stimulans voor afstemming en harmonisering.

Gemeenten in de lead
Met de vorming van het regionaal Werkbedrijf hebben de gemeenten en in het bijzonder de centrumgemeente in de arbeidsmarktregio de leiding in het samenwerkingsproces gekregen. De regiomanagers ervaren deze duidelijkheid als een sterke stimulans voor de samenwerking. Voor alle partijen is de samenwerkingsnoodzaak nu duidelijk en is duidelijk hoe de verantwoordelijkheden en de verhoudingen liggen. Dit betekent ook dat zij zich conformeren aan de besluiten die op voorspraak van de gemeenten worden genomen, bijvoorbeeld over de keuze van het loonwaarde instrument. De regiomanagers ervaren wel verschillen in de mate waarin de centrumgemeente de leidende rol oppakt. In regio's waar de centrumgemeente dat niet sterk doet, leidt dit tot meer diversiteit in de aanpak in de regio en minder afstemming.

Matchen vraag en aanbod
De regiomanagers pleiten voor harmonisering van de werkgeversdienstverlening. Bij het matchen lopen de regiomanagers nog tegen het probleem aan dat gemeenten en UWV niet dezelfde tools en applicaties gebruiken. Hierdoor bestaan er tot nu toe in veel regio's gescheiden bestanden werkzoekenden. De regiomanagers ervaren dit als een belemmering voor het uitvoeren van de opdracht in het kader van de banenafspraak.

Indicaties en plaatsingen

Er zijn nog nauwelijks ervaringen met plaatsingen van gemeentekandidaten uit de doelgroep omdat het aanvragen van indicaties vanuit de gemeenten pas op gang is gekomen na de brief van 8 mei 2015 van de staatsecretaris waarna het aanmeldings- en beoordelingsproces bij UWV is aangepast. Wel zijn er veel plaatsingen van kandidaten vanuit het doelgroepregister geweest. Dit zijn nagenoeg allemaal Wajongers. De geïnterviewde regiomanagers ervaren dat het plaatsen van Wajongers makkelijker gaat sinds de invoering van de Participatiewet. Wel zien zij dat het moeilijker wordt naarmate de makkelijk plaatsbare jongeren aan het werk zijn. Werkgevers schrikken soms terug van het type beperkingen dat de doelgroep heeft.

Rol UWV in samenwerking in het kader van Participatiewet

UWV heeft met de komst van de Participatiewet een aantal taken in de regionale samenwerking gekregen. Deels betreft dit taken op het terrein van de werkgeversbenadering die al bekend waren voor UWV. Deels betreft dit ook nieuwe taken. In het regionale samenwerkingsverband bedient UWV vanuit een vestiging meerdere en soms een groot aantal gemeenten. UWV draagt expertise over de nieuwe doelgroep (voorheen Wajong-aanvragers) over en verleent diensten wat betreft informatievoorziening en ondersteuning aan gemeenten bij het aanvragen van indicaties voor het doelgroepregister. Gemeenten zijn in de loop van 2015 meer om deze informatie en deze diensten gaan vragen. Ten tijde van de interviews hadden de regiomanagers de indruk dat de UWV-kennis van de doelgroep voldoende benut werd en dat de gemeenten daar ook behoefte aan hebben. Daarnaast ondersteunt UWV tenminste in een deel van de regio's de voormalige Wajong-netwerken. Verder is door de Participatiewet en de wet Banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten het aantal plaatsingen toegenomen. Voorlopig betreft dit vooral Wajongers die tijdens de plaatsing begeleid worden door UWV.

Verwacht effect samenwerking

De meeste geïnterviewde regiomanagers verwachten dat goede samenwerking van UWV met de gemeenten leidt tot meer en betere plaatsingen van mensen met een arbeidsbeperking. Als de samenwerking ook zou leiden tot beter zicht op het totale werkzoekendenbestand en de kandidaten van UWV en gemeenten met een indicatie banenafspraak, dan kan de samenwerking ook tot snellere matching leiden. De meeste geïnterviewde regiomanagers geven aan dat zij dit laatste wel voor de toekomst verwachten maar dat dit nog nauwelijks realiteit is.

Gesignaleerde knelpunten

Op het moment van het onderzoek, augustus 2015, is er nog veel in beweging wat betreft de concrete uitvoering van de Participatiewet en de rol daarin van UWV en gemeenten. De geïnterviewde regiomanagers signaleren op dit moment een aantal knelpunten waarvan zij aangeven dat het belangrijk is om deze aan te pakken omdat daardoor de arbeidsmarktkansen van de doelgroep Participatiewet uiteindelijk verbeterd kunnen worden.

- De samenwerkingspartners in de arbeidsmarktregio, gemeenten en UWV, hebben geen of alleen beperkt zicht op elkaars werkzoekendenbestand. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om snel de juiste kandidaten bij beschikbare vacatures te vinden en worden tot nu toe vooral 'eigen kandidaten' bemiddeld. Als samenwerking kan leiden tot beter zicht op het kandidatenbestand dan zou dit ook tot betere matching kunnen leiden.

- De samenwerking in de regio wordt volgens de meeste regiomanagers bemoeilijkt door de targets wat betreft het aantal plaatsingen uit de doelgroep van de afzonderlijke gemeenten. De betreffende regiomanagers pleiten voor een target op het niveau van de arbeidsmarktregio.
- Aan de vraagkant speelt dat vacatures niet altijd direct gedeeld worden door gemeenten en UWV en dat een werkgeversbenadering vanuit één aanspreekpunt in de regio nog niet overal van de grond is gekomen.
- De uitvoerders die de concrete match tussen vacature en kandidaat tot stand moeten brengen bij gemeenten, maar ook bij het werkgeversservicepunt, hebben nog moeite met het werken met het doelgroepregister. Voor het matchen van een kandidaat bij een vacature is zicht op het kandidatenbestand van UWV en de gemeenten nodig. Van deze kandidaten moet bekend zijn of zij een indicatie doelgroep register hebben. Het register zelf bevat geen informatie over competenties en beperkingen van kandidaten. Dit bemoeilijkt tot nu toe het bemiddelen van mensen met een indicatie doelgroepregister die deze niet per definitie hebben, zoals de Wajongers dat bijvoorbeeld wel hebben.

De regiomanagers merken bijna allemaal op dat de samenwerking en de uitvoering nog in ontwikkeling zijn.

12.8 Bijlage Itemlijst interviews UWV regiomanagers

ITEMLIJST INTERVIEWS UWV

1. Basisgegevens:
    a. Geïnterviewde:
    b. Functie:
    c. Arbeidsmarktregio:
    d. Wanneer is/wordt Regionaal Werkbedrijf opgericht?
    e. Wie hebben zitting in Regionaal Werkbedrijf (en met welk mandaat)?

2. Welke afspraken zijn er binnen het Regionaal Werkbedrijf gemaakt over:
    a. frequentie van samenkomen
    b. welke commissies / werkgroepen zijn er en heeft UWV daar zitting in
    c. inhoud bijeenkomsten
    d. afspraken over communicatie onderling
    e. overige relevante afspraken

3. Welke ervaringen heeft het UWV met de samenwerking of overleg met de gemeenten in het kader van de Participatiewet buiten het kader van het regionaal werkbedrijf?

4. Wordt er binnen het Regionaal Werkbedrijf samengewerkt op de volgende terreinen,op welke wijze, wat is de rol van UWV daarbij en hoe ervaart UWV deze samenwerking?
    a. Arbeidsmarktanalyse
    b. Marktbewerkingsplan
    c. Keuze loonwaarde instrument (en wat was ervaring van UWV bij totstandkoming van deze keuze)
    d. Keuze matchingstool en andere uitwisselingssystemen (ABS, Sonor, Stekker4 e.a.)
    e. Uitwisseling vacatures en inzicht werkzoekendenbestand
    f. Overige keuze voor toolbox voor werkgevers

5. Wordt er samengewerkt op de volgende onderdelen van de werkgeversdienstverlening, Wat is de rol van UWV bij die samenwerking en hoe ervaart UWV deze samenwerking?
    a. Voorlichting
    b. Ondersteuning
    c. Matching
    d. Anders/andere voorzieningen?

6. Is er binnen het RWB sprake van 1 regionaal loket voor werkgevers van waaruit onder meer de communicatie naar werkgevers plaats vindt?
   Zo ja, welke rol heeft UWV daarin en hoe ervaart UWV de rol en de samenwerking binnen dit loket?
   Zo nee, waarom niet en hoe ervaart UWV dat?

7. Heeft UWV binnen deze regio al verzoeken gekregen van gemeenten om een advies / indicatie af te geven voor:
   a. Indicatie Banenafspraak
   b. Advies Beschut werken
   c. Loonwaardebepaling voor inzet Loonkostensubsidie
   d. Informatie over No-riskpolis (i.v.m. harmonisatie wordt hier geen advies of indicatie over aangevraagd)
   e. Informatie over Jobcoachvoorzieningen (i.v.m. harmonisatie wordt hier geen advies of indicatie over aangevraagd)
   f. Informatie over Werkplekaanpassingen
   g. Advies Medische urenbeperking
   h. Advies studietoeslag

   Zo ja: hoe is de samenwerking met gemeenten op deze gebieden verlopen en hoe ervaart UWV de samenwerking? Zo nee, heeft UWV zicht op waarom er nog geen verzoeken om advies binnen zijn gekomen?

8. Op welke onderdelen van de dienstverlening aan werkzoekenden in de arbeidsmarktregio werkt UWV samen met gemeenten en de andere partners in het RWB?
   Welke inzet plegen de verschillende partners in deze samenwerking?
   Hoe ervaart UWV deze samenwerking?

9. Op welke wijze delen UWV en gemeenten of andere partijen kennis over de jonggehandicapten in het werkbedrijf / in de regio?
   Heeft UWV de Wajong netwerken overgedragen naar de gemeenten? Hoe ervaart UWV de overdacht van de Wajongnetwerken
   Krijgt UWV van de gemeenten vragen over de aanwezige expertise van de nieuwe (voormalige Wajong) doelgroep?Hoe ervaart UWV de benutting van de aanwezige kennis?

10. Hoe ervaart UWV de samenwerking in het regionaal werkbedrijf wat betreft het matchen van kandidaten? Is de samenwerking gericht op de invulling van de banenafspraak of ook op andere doestellingen? Zijn er wat dit betreft gezamenlijke ambities? Is er aandacht voor het risico van verdringing? Wordt er informatie over werkzoekenden of over vacatures uitgewisseld? Welke rol speelt de situatie op de regionale arbeidsmarkt daarbij?

11. Is er samenwerking tussen UWV en de gemeenten (of binnen het RWB) wat betreft de mensen op de SW-wachtlijsten? Zo ja, op welke wijze wordt er samengewerkt? Wat is de rol van UWV daarbij en hoe ervaart UWV dat?

12. Hoe ervaart UWV de regionale samenwerking, waaronder de samenwerking met de gemeenten vergeleken met de situatie voor de invoering van de Participatiewet? Welke elementen zijn daarbij van belang?
    Wat is hierbij de rol van de centrumgemeente in deze regio in de visie van UWV? Wat is de rol van wijze van aansturing bij UWV en bij gemeenten?

13. Welk effect verwacht UWV van de samenwerking met gemeenten op het arbeidsmarktbeleid in de regio en het aan het werk helpen van meer arbeidsbeperkten? Waarom?

    a. Wat moet er opgelost worden of juist behouden worden wil deze samenwerking wel een positieve bijdrage leveren aan het doel van de participatiewet?
    b. Welke belemmerende en bevorderende factoren zijn in deze regio aanwezig om de samenwerking en daarmee de bijdrage aan het doel van de Participatiewet tot een succes te maken?